



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Michala Jantoše a soudkyň JUDr. Markéty Fialové a Mgr. Barbory Berkové ve věci

žalobce: **nejvyšší státní zástupce**
sídlem Jezuitská 585/4, 660 55 Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 15, 118 00 Praha

za účasti: **CLEVER MANAGEMENT s. r. o.**, IČO 27680576
sídlem Osvětimany 202, 687 42 Osvětimany
zastoupená advokátem Mgr. Lukášem Trojanem
sídlem Na Strži 2102/61a, 140 00 Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 5. 2021, č. j. MF-8374/2021/1203-5, ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**
- III. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení před krajským soudem.**
- IV. Žalobce je povinen zaplatit osobě zúčastněné na řízení na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 13 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce advokáta Mgr. Lukáše Trojana, sídlem Na Strži 2102/61a, 140 00 Praha.**

Odůvodnění:

A. Vymezení věci a obsahu podání účastníků

1. Společnost CLEVER MANAGEMENT, s. r. o. vystupující v tomto řízení jako osoba zúčastněná na řízení (dále označována jako „společnost CLEVER“) uzavřela s Regionální radou regionu

soudržnosti Střední Morava dne 15. 6. 2011 veřejnoprávní smlouvu č. ÚRR D-2011/0060/OKP (dále jen „Smlouva“), kterou regionální rada poskytla uvedené společnosti dotaci v celkové výši 5 994 108,54 Kč na realizaci projektu *Pension u sportovního areálu Osvětimany*, jež společnost CLEVER předložila v rámci Výzvy V 15 V 332 1.0 (č. 15/2009) ze dne 29. 9. 2009 (dále jen „Výzva 15/2009“). Jednotlivé platby byly společnosti CLEVER poskytnuty na základě podaných žádostí dne 6. 10. 2011 (ve výši 5 103 578,99 Kč) a dne 9. 3. 2012 (ve výši 890 529, 55 Kč).

2. Po provedené kontrole zahájil Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Střední Morava (dále též „správce daně“) daňové řízení a vydal platební výměr ze dne 9. 12. 2020, č. j. OKN-PRK 1/2019, jímž společnosti CLEVER stanovil odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 5 994 108,54 Kč podle § 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění účinném do 29. 12. 2011 (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů“; *pozn. soudu: tato skutečnost sice není v platebním výměru explicitně uvedena, nicméně vyplývá z citace předmětného ustanovení, které odpovídá znění zákona do 29. 12. 2011*). Správce daně své rozhodnutí odůvodnil tím, že spolku CHŘIBÁK, IČ: 27039404 (dále jen „spolek Chřibák“) byla Ministerstvem školství mládeže a tělovýchovy (MŠMT) v roce 2008 poskytnuta dotace na rekonstrukci ubytovny sportovců - I. etapa v areálu TJ-Chřibák v Osvětimanech – Dolní paseky. Z dotace byla provedena tzv. hrubá stavba. Spolek Chřibák je personálně propojen se společností CLEVER prostřednictvím osoby Ing. Vratislava M. Dotace byla v nynější věci poskytnuta na dokončení objektu, jehož realizaci započal z poskytnuté dotace spolek Chřibák. Za této situace měla společnost CLEVER v projektové žádosti v poli *Vazba na jiné aktivity a projekty* na záložce *Popis projektu* uvést návaznost na dotaci poskytnutou personálně propojenému spolku Chřibák, což neučinila. Tímto jednáním společnost CLEVER porušila povinnost zajistit, aby veškeré údaje uvedené v žádosti a jejích přílohách byly pravdivé a úplné. V návaznosti na to dospěl správce daně k závěru, že projekt realizovaný společností CLEVER naplnil eliminační kritérium *Hodnocení kvality a proveditelnosti projektu* v části 1) *Projekt není v rozporu s legislativou Evropské unie a České republiky* a 5) *Majetkové vztahy*. Předložená nájemní smlouva, jejímž předmětem byl pronájem rozestavěné stavby ve vlastnictví spolku Chřibák, a jejímž prostřednictvím společnost CLEVER doložila splnění majetkových poměrů, byla rozporná s dotačními podmínkami MŠMT, tedy rozporná s legislativou, a oba subjekty o tom musely vědět. Současně nebyla podle posouzení poskytovatele dotace dostatečným podkladem zajištění relevantních majetkových vztahů. Jelikož vyšlo najevo, že společnost CLEVER naplnila uvedená eliminační kritéria, neměla s ní být vůbec Smlouva uzavřena a její projekt měl být vyřazen.
3. Proti platebnímu výměru brojila společnost CLEVER odvoláním, na jehož základě žalovaný napadeným rozhodnutím zrušil platební výměr správce daně a řízení ve věci odvodu zastavil. Žalovaný dospěl k závěru, že nesprávné vyhodnocení předpokladů pro poskytnutí dotace ze strany poskytovatele dotace nemůže být kvalifikováno jako neoprávněné použití prostředků, protože konstrukce ustanovení § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů předpokládá, že se porušení některého právního předpisu ČR či EU, resp. veřejnoprávní smlouvy, dopouští příjemce dotačních prostředků, nikoliv žadatel o dotaci. Rozhodným okamžikem, ve kterém se z žadatele o dotaci stává její příjemce, je uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. Pokud by se poté objevily pochybnosti ohledně výběru projektu, nelze tento nedostatek řešit cestou uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Podmínky stanovené pro žadatele o dotaci nelze zaměňovat s povinnostmi, které je příjemce povinen podle smlouvy plnit. Proto ani případné vady žádosti nemohly znamenat porušení rozpočtové kázně. Navzdory tomuto závěru se žalovaný zabýval také tím, zda byly výhrady správce daně důvodné a dospěl k závěru, že společnost CLEVER skutečně měla v žádosti o poskytnutí dotace, v části *Vazba na jiné aktivity a projekty* uvést informaci o dotaci poskytnuté spolku Chřibák. Společnost CLEVER sice uvedla, že její projekt má návaznost na aktivitu spolku Chřibák v dané lokalitě, nicméně poskytnutá informace nijak nespécifikuje návaznost na konkrétní dotační titul. Informace poskytnutá společností CLEVER tak byla neúplná a neumožnila provést komplexní posouzení vazeb jejího projektu. Nicméně nelze konstatovat, že

by se poskytnutá informace nezakládala na pravdě. Tuto situaci rozhodně nelze ztotožnit se situací, kdy by dané pole nevyplnila vůbec. Bylo povinností poskytovatele dotace prověřit předložené podklady, vyžádat si další informace od společnosti CLEVER a případně žádost vyřadit, což vyplývá z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2021, č. j. 5 A 191/2016-101. Zjištění, že spolek Chřibák obdržel dotaci z MŠMT, nenaplnuje žádné eliminační kritérium, a mohlo mít vliv nanejvýš na bodové hodnocení projektu. Uzavřená nájemní smlouva byla řádným titulem, na jehož základě byla společnost CLEVER oprávněna užívat nemovitost ve vlastnictví spolku Chřibák. Ten sice uzavřením nájemní smlouvy porušil rozpočtovou kázeň, nicméně to nelze klást k tíži společnosti CLEVER, a to i přes skutečnost, že uvedená společnost díky personálnímu propojení musela o porušení dotačních podmínek MŠMT vědět. Tato vědomost nenaplnuje eliminační kritérium souladu projektu s legislativou ČR a EU. Porušení povinnosti stanovené individuálním správním aktem (rozhodnutím MŠMT o poskytnutí dotace) totiž nemůže být považováno za porušení legislativy. Jelikož byla uzavřená nájemní smlouva platná a účinná a byla výslovně uzavřena za účelem dostavby nemovitosti ve vlastnictví spolku Chřibák a jejímu následnému využívání jako penzionu, nebylo naplněno ani eliminační kritérium *Majetkové vztahy*.

4. Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobou nejvyšší státní zástupce, který namítal, že:

- skutková podstata porušení rozpočtové kázně upravená v § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů dopadá i na případy, ve kterých je dotace poskytnuta, aniž by byla splněna kritéria výběru konkrétního projektu. Předmětné ustanovení klade důraz na to, aby byly splněny podmínky (účel), za kterých (na který) byly peněžní prostředky poskytnuty a odkazuje na podmínky stanovené nejen právními předpisy, ale i samotnou smlouvou o poskytnutí dotace. V uvedených faktorech se křížově promítá podmínka splnění kritérií výběru projektu. Tomu odpovídá čl. 15 odst. 1 a 2 Smlouvy, podle kterého je porušení pravidel Regionálního operačního programu současně porušením smlouvy o poskytnutí dotace. Objevuje-li se v ustanovení § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů výraz *příjemce*, je tomu tak proto, že právní úprava logicky reaguje na případy, kdy již k poskytnutí prostředků došlo. Okolnost, že k proplacení prostředků může dojít až po uzavření veřejnoprávní smlouvy, neznamená, že cestou uložení odvodu nelze řešit porušení povinnosti, k němuž došlo ještě při výběru projektu a před uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace. Z čl. 56 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (dále jen „nařízení č. 1083/2006“) vyplývá, že výdaje jsou způsobilé pouze tehdy, pokud splňují podmínky stanovené monitorovacím výborem. Výklad žalovaného odporuje reparačnímu a restitučnímu významu institutu odvodu za porušení rozpočtové kázně. Názor žalobce podporují také rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 2. 2018, č. j. 31 Af 45/2016-178 a rozsudky Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 26. 9. 2019, č. j. 7 Afs 198/2018-31 nebo ze dne 6 Afs 274/2015-36.
- žalovaný v napadeném rozhodnutí správně uvedl, že společnost CLEVER byla povinna v políčku *Vazba na jiné aktivity a projekty* uvést informaci o dotaci MŠMT přidělené spolku Chřibák. Žalovaný však nesprávně bagatelizuje pochybení společnosti CLEVER. Neuvedení informace o poskytnuté dotaci totiž bránilo synergickému posouzení projektu ohledně návazností na jinou možnou podporu z veřejných zdrojů. Společnost CLEVER byla v rámci instrukcí k vyplnění žádosti upozorněna na to, že se jedná o informace zcela zásadní, což je porušením rozpočtové kázně samo o sobě, a navíc to mělo vliv na posouzení eliminačních kritérií. Ani žalovaný nevyloučil, že neuvedení údaje o poskytnuté dotaci spolku Chřibák mohlo mít vliv na bodové hodnocení projektu. Společnost CLEVER svým podpisem potvrdila, že všechny údaje v žádosti uvedla pravdivě a úplně. Odkaz na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2021, č. j. 5 A 191/2016-101 není přílehlavý. Z žádosti totiž nevyplývala žádná pochybnost o neúplnosti poskytnutých informací. Proto nemůže být kladeno k tíži poskytovateli dotace, že tuto skutečnost včas neodhalil. Je tak nutné setrvat na

stabilní judikatuře, podle které leží odpovědnost za předložené informace a dodržení všech podmínek dotace na jejím příjemci.

- projekt naplnil kritérium *Projekt není v rozporu s legislativou Evropské unie a České republiky*. Spolek Chřibák uzavřením nájemní smlouvy se společností CLEVER porušil podmínky, za kterých mu byla MŠMT poskytnuta dotace na rekonstrukci ubytovny sportovců, o čemž personálně propojená společnost CLEVER nutně musela vědět. Bez předmětné nájemní smlouvy by ale společnost CLEVER nemohla splnit podmínku spočívající v zajištění majetkových vztahů k nemovitosti ve vlastnictví spolku Chřibák a nemohla by proto vůbec o dotaci žádat. Naopak spolek Chřibák nemohl žádat o dotaci v rámci Regionálního operačního programu, neboť ta byla určena jen pro podnikatelské subjekty. Z tohoto jednání převážně profitovala společnost CLEVER, která za velmi nízké nájemné ve výši 30 000 Kč měsíčně získala k užívání penzion na dobu 15 let, a riziko vrácení dotace poskytnuté MŠMT se jí netýkalo. Tyto skutečnosti navíc před poskytovatelem dotace zatajila. Takové jednání je v rozporu se zásadou poctivosti vyjádřenou dne v § 6 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“), podle kterého nikdo nesmí těžit ze svého nepoctivého nebo protiprávního činu. Výrazem této zásady je zákaz zneužití práva. Tento princip ovládá celý právní řád a uplatňuje se nejen v právu soukromém, ale i právu veřejném. Společnost CLEVER tak těžila z protiprávního jednání personálně propojeného spolku Chřibák, na němž se podstatnou měrou podílela.
- projekt naplnil též eliminační kritérium *Majetkové vztahy*, podle něhož se posuzovalo, zda způsob řešení majetkových vztahů je dostatečně doložen a ošetřen tak, že nebude ohrožena realizace projektu a jeho provozní fáze. Tyto podmínky mohly být splněny jen tehdy, pokud by MŠMT dalo ve smyslu podmínek dotace z jeho rozpočtu souhlas s dlouhodobým pronájemem nemovitosti ve vlastnictví spolku Chřibák. To se nestalo, změna podmínek dotace iniciována nebyla, naopak porušení dotačních podmínek MŠMT bylo zamlčeno, ač o tom musela společnost CLEVER vědět. Proto ani předložená nájemní smlouva nemůže být dostatečným podkladem pro zajištění majetkových vztahů.

Závažný veřejný zájem shledal žalobce na tom, že zákonnost napadeného rozhodnutí je natolik intenzivní, že ji nelze tolerovat. Promítá se do rozhodovací praxe žalovaného, který popsany názor již v minulosti vyslovil, v důsledku čehož jsou tolerována jednání zneužívající podporu z veřejných prostředků. Přezkum rozhodnutí je důležitý též z toho důvodu, že ČR je podle čl. 70 ve spojení s čl. 60 nařízení č. 1083/2006 povinna zajistit, aby operace pro financování byly vybírány na základě kritérií pro daný operační program a v případě nesrovnalostí je povinna zajistit, aby byly poskytnuté prostředky vymoženy zpět. Jiný prostředek ochrany k dispozici není. Společnost CLEVER dosáhla na dotaci jen díky tomu, že zamlčela rozhodné skutečnosti a těžila z protiprávního jednání personálně propojeného subjektu (rovněž při čerpání veřejných prostředků), na němž se aktivně a podstatnou měrou podílela. Jinak by na dotaci nedosáhla. Tyto okolnosti rovněž vyučují jakékoliv úvahy o případné dobré víře společnosti CLEVER.

5. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě navrhl žalobu zamítnout. Převážně zopakoval své argumenty uvedené v napadeném rozhodnutí. Nad rámec uvedl, že společnost CLEVER nezatajila vazbu na jiné dotační tituly, jen je konkrétně nespecifikovala. Ani Instrukce k vypracování webové aplikace BENEFIT 7, skrze kterou se žádost podávala (dále jen „Instrukce“), nestanoví, jak přesně má být návaznost na jiné projekty vymezena. Proto nelze říct, že by společnost CLEVER vyplnila žádost v části týkající se vazby na jiné projekty neúplně. Poskytovatel dotace nevymezil podmínky přidělení dotace v návaznosti na rekonstruovanou nemovitost, ale na osobu žadatele o dotaci. Z textu Výzvy ani z popisu operačního programu či z jiného dokumentu přitom nevyplývá, že by poskytnutí dotace odlišnému subjektu bránilo odsouhlasení projektu. Pokud poskytovatel dotace měl pochybnosti o úplnosti poskytnutých informací, měl se obrátit na společnost CLEVER a vyžádat si další informace. Pouze z personálního propojení spolku Chřibák a společnosti CLEVER nelze dovodit nepoctivost jednání zmíněné společnosti.

6. Společnost CLEVER ve svém vyjádření uvedla, že žaloba je zjevně nedůvodná. Podle čl. 40 odst. 6 Listiny se trestnost činu posuzuje podle zákona účinného v době, kdy měl být spáchán. Jakkoliv tato zásada platí pro trestní právo, podle judikatury se vztahuje i na správní trestání, tedy ukládání odvodů za porušení rozpočtové kázně. Porušení rozpočtové kázně spadá žalobce v nesprávném vyplnění žádosti o poskytnutí dotace, ke kterému došlo dne 25. 11. 2009. Podle znění § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů k tomuto dni nemohlo být jednání příjemce, k němuž došlo před vyplacením dotace, posouzeno jako porušení rozpočtové kázně. Takovou konstrukci porušení rozpočtové kázně zavedla až novela provedená zákonem č. 465/2011 Sb., jenž nabyla účinnosti až dne 30. 12. 2011, a která do něj vložila právní fikce, podle nichž mohlo dojít k porušení rozpočtové kázně ještě před přijetím prostředků. Porušení rozpočtové kázně směřuje k jednání příjemce souvisejícího s vlastním nakládáním s finančními prostředky obdrženy na základě poskytnuté dotace a plnění povinností uložených mu dle příslušného dotačního titulu, a nikoliv k okolnostem souvisejícím s podáním žádosti o poskytnutí dotace. To vyplývá zejména ze systematiky *sesterského* zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Ten totiž obsahuje i možnost poskytovatele dotace odmítnout vyplatit dotaci podle § 14e a také možnost odejmout dotaci podle § 15, a to právě z důvodu, že k poskytnutí dotace nemělo vůbec dojít. Jestliže zákonodárce v tomto předpisu odlišil odebrání dotace od porušení rozpočtové kázně, pak je zjevné, že i v případě zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů musí být postupováno odlišně než cestou porušení rozpočtové kázně, a to konkrétně jen trestněprávními prostředky. Jiné prostředky nápravy totiž uvedený zákon neobsahuje. Dále společnost CLEVER uvedla, že její projekt se týkal totožné nemovitosti, na jejíž rekonstrukci obdržel dotaci spolek Chřibák. Ten však hodlal realizovat ubytovnu pro sportovce, zatímco společnost CLEVER penzion, který má vyšší standard ubytování, proto také muselo dojít ke změně stavebního povolení. Tyto skutečnosti zdůraznila jak v samotné žádosti, tak v jejích přílohách. Společnost CLEVER nebyla povinna uvést návaznost na dotační titul spolku Chřibák, neboť čl. 3.4 Instrukce jí takovou povinnost nestanovil. To zcela jasně vyplývá z poslední věty odstavce, který se vztahuje k poli *Vazba na jiné aktivity a projekty*. Z ní je zřejmé, že uváděné informace se mají vztahovat toliko k jiným aktivitám a projektům realizovaným samotným žadatelem, nikoliv třetí osobou. Dále zdůraznila, že dodržela účel, na který jí byly peněžní prostředky poskytnuty, a nedošlo ke zmaření realizace projektu. Předloženou nájemní smlouvou prokázala vyřešení majetkových vztahů, jelikož v ní byl obsažen souhlas spolku s realizací projektu a délka nájmu výrazně přesahovala dobu udržitelnosti projektu. Spolek Chřibák nemovitost přenechal společnosti CLEVER, protože neměl finance na její dostavění, jelikož mu ministerstvo i přes svůj příslib další prostředky neposkytlo. Uzavřením nájemní smlouvy nedošlo k porušení legislativy ČR ani EU. Jakkoliv mohlo dojít k porušení dotačních podmínek MŠMT, nelze to klást k tíži společnosti CLEVER. Navíc sám správce daně uznal, že nájemní smlouva byla platná a účinná. Případné pochybení spolku Chřibák se nijak nedotklo práva společnosti CLEVER užívat danou nemovitost. Spolek Chřibák na výzvu vrátil prostředky odpovídající porušení rozpočtové kázně, pak ale podle právní fikce upravené v § 14f odst. 2 rozpočtových pravidel k porušení rozpočtové kázně vůbec nedošlo. Jestliže tedy nemohou být podle této fikce vyvozovány žádné negativní důsledky vůči spolku Chřibák, tím spíše nemohou být vyvozovány vůči společnosti CLEVER. Ani spolek Chřibák se však nemohl dopustit protiprávního jednání, neboť neporušil žádnou normu hmotného nebo procesního práva. I kdyby bylo jeho jednání nepoctivé, pak by se tato nepoctivost vztahovala výlučně k němu, a nikoliv ke společnosti CLEVER. Proto nemůže obstát ani úvaha týkající se porušení § 6 OZ.
7. Žalobce v návaznosti na vyjádření společnosti CLEVER uvedl, že odvod za porušení rozpočtové kázně není sankcí a rovněž znění § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění do 29. 12. 2011 dopadá na případ této společnosti. To potvrzují i rozsudky správních soudů, na které odkázal v žalobě. Ty totiž posuzovaly skutkový stav podle znění uvedeného zákona do 29. 12. 2011. Dále zdůraznil, že bez uzavřené nájemní smlouvy se spolkem Chřibák by nemohla společnost CLEVER o dotaci vůbec žádat a z této smlouvy výrazně

profitovala. Sjednané nájemné ve výši 30 000 Kč ročně je symbolické. Z Osvětimanského zpravodaje (období červenec až prosinec 2008) vyplývá, že již v době poskytnutí dotace MŠMT spolku Chřibák bylo kalkulováno s tím, že v daném objektu nebude ubytovna, nýbrž penzion. Z probíhajícího trestního řízení vyplynulo, že MŠMT nikdy spolku Chřibák nedalo příslib dalších peněz. Dále žalobce poukázal na to, že Ústavní soud (ÚS) v nálezu ze dne 2. 8. 2022, sp. zn. III. ÚS 377/20 vymezil, kdy lze přistoupit ke zrušení rozhodnutí na základě žaloby podané nejvyšším státním zástupcem. ÚS zdůraznil, že je věcí žadatele, aby správnímu orgánu předložil úplné a pravdivé podklady. Tuto odpovědnost nelze přenášet na správní orgán. Současně žalobce předložil soudu zprávu Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF), který prověřoval jednání společnosti CLEVER při podání žádosti o dotaci na základě Výzvy 15/2009, avšak s tím, že na provedení tohoto důkazu netrvá.

8. Společnost CLEVER k vyjádření žalobce uvedla, že i kdyby skutečně měla povinnost uvést v žádosti údaj o dotaci poskytnuté spolku Chřibák, tak by ani tato okolnost nemohla vést k neposkytnutí dotace. To ostatně potvrdil sám žalovaný. Dále uvedla, že znění zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů do 29. 11. 2011 musí být aplikovatelné i na základě zákazu retroaktivity. Nájemné sjednané v nájemní smlouvě nebylo symbolické, nýbrž odpovídá tomu, že po uplynutí doby nájmu bude mít spolek k užívání nikoliv rozestavěnou stavbu, ale zcela funkční penzion, který mu bude sloužit jako zdroj příjmů. Informace obsažené v Osvětimanském zpravodaji nejsou rozhodující. Ze spisu totiž vyplývá, že spolek Chřibák zamýšlel vybudovat stavbu ubytovny pro sportovce, kdežto společnost CLEVER penzion pro veřejnost, tedy zcela jinou stavbu, proto také musel stavební úřad změnit stavební povolení. Zpráva OLAF je podle ní nepřijatelným důkazním prostředkem, protože při jejím vypracování postupoval OLAF v rozporu s evropskými předpisy, které upravují jeho činnost.

B. Posouzení věci krajským soudem

9. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná. Krajský soud rozhodl bez jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s.
10. Krajský soud ve věci rozsudkem ze dne 17. 2. 2023, č. j. 60 Af 49/2021-121 zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Tento rozsudek však zrušil NSS rozsudkem ze dne 30. 8. 2024, č. j. 3 Afs 11/2023-107 (dále jen „zrušující rozsudek NSS“) a vyslovil v něm právní názor, který je pro zdejší soud závazný podle § 110 odst. 4 s. ř. s. Krajský soud jej pro přehlednost shrne v další části rozsudku.

Porušení podmínek dotačního programu ještě před uzavřením veřejnoprávní smlouvy může představovat porušení rozpočtové kázně

11. Krajský soud má za to, že s ohledem na zákaz retroaktivního působení právních norem je nutné při posouzení nastíněné otázky vyjít ze znění zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů účinného v době, kdy došlo k podání žádosti o poskytnutí dotace v rámci Výzvy 15/2009, tj. ve znění do 29. 12. 2011. V tomto jednání je totiž spatřováno porušení rozpočtové kázně.
12. Podle § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů platilo, že *neoprávněným použitím peněžních prostředků podle odstavce 1 je jejich použití, kterým byla porušena povinnost stanovená zákonem, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušeny podmínky, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.*
13. Z čl. 15 Smlouvy vyplývá, že poskytovatel dotace je při zjištění, že došlo k porušení podmínek vyplývajících ze Smlouvy, pravidel ROP či právních předpisů ČR a EU, oprávněn posoudit,

zda nedošlo k nesrovnalosti ve smyslu nařízení č. 1083/2006, přičemž zjištěné pochybení může rovněž kvalifikovat jako porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Za nesrovnalost se považuje porušení právních předpisů EU nebo ČR, včetně podmínek stanovených příjemci Smlouvou nebo pravidly ROP, v důsledku jednání či opomenutí příjemce, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu EU nebo ve veřejném rozpočtu ČR, a to započtením neoprávněného výdaje do těchto rozpočtů. Při porušení povinnosti příjemcem dané jemu právními předpisy EU nebo ČR, nebo podmínkami stanovenými pravidly ROP nebo Smlouvou, které nestalo nebo bylo zjištěno před proplacením první platby příjemci, bude příjemce postižen finanční korekcí – krácením dotčených způsobilých výdajů ve výši 0-100 %.

14. Krajský soud se neztotožňuje s právním názorem vyjádřeným v napadeném rozhodnutí, podle kterého porušení povinností stanovených žadateli o dotaci, nemůže být po uzavření veřejnoprávní smlouvy posouzeno jako porušení rozpočtové kázně.
15. Ve shodě s žalobcem krajský soud uvádí, že porušení rozpočtové kázně se z povahy věci může týkat toliko příjemců dotace v tom smyslu, že u osoby, které dotace nebyla poskytnuta, zkrátka není důvod ukládat povinnost přijaté prostředky vrátit. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů neobsahuje z hlediska času žádné omezení, které by omezovalo příslušný správní orgán posoudit jako porušení rozpočtové kázně jednání, které se událo ještě před uzavřením veřejnoprávní smlouvy, kterou byla dotace poskytnuta. Konkrétně z dikce § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů vyplývá, že za neoprávněné použití peněžních prostředků je nutné považovat také jejich použití, kterým byly porušeny podmínky, za kterých byly tyto prostředky poskytnuty. Vedle toho předmětné ustanovení kvalifikuje jako porušení rozpočtové kázně také porušení podmínek stanovených smlouvou, kterou byly prostředky poskytnuty. Je zjevné, že zákon rozlišuje podmínky stanovené přímo veřejnoprávní smlouvou, a jiné podmínky, za kterých byly prostředky poskytnuty. Do první kategorie spadají jednotlivá smluvní ujednání včetně jiných dokumentů, které jsou prostřednictvím odkazů součástí smlouvy, do druhé pak zbylé podmínky, mezi které nepochybně spadají též pravidla jednotlivých dotačních programů, která jsou konkretizovaná v jednotlivých dotačních výzvách, jež upravují podmínky, které musí splnit každý subjekt žádající o dotaci, aby ji vůbec mohl obdržet. S žalovaným lze souhlasit v tom, že v ideálním případě by nikdy neměla být dotace poskytnuta subjektu, který takové podmínky nesplní, nicméně když už k takové situaci dojde, musí být příjemci dotace uložena povinnost přijatou dotaci vrátit, a to cestou odvodu za porušení rozpočtové kázně. Pouze dle jazykového výkladu zákona by sice takovou situaci bylo v některých případech možné řešit též skrze sporné řízení, ve kterém by se mělo rozhodnout o zrušení veřejnoprávní smlouvy podle § 167 odst. 1 písm. e) správního řádu, nicméně je nutné uvést, že pokud je možné nápravu řešit cestou řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně, má tento institut přednost (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 5. 2016, č. j. 10 As 177/2014-46).
16. Popsanému závěru odpovídá také smysl samotného odvodu za porušení rozpočtové kázně, kterým je, zjednodušeně řečeno, vrátit do veřejného rozpočtu prostředky, které nebyly použity podle dohodnutých pravidel. Podle názoru soudu je lhostejné, zda k porušení pravidel, které se týkají konkrétní dotace, dojde ještě před uzavřením veřejnoprávní smlouvy (např. porušením dotační podmínky) nebo až poté (např. porušením pravidel upravujících uznatelnost výdajů). V obou případech totiž dochází k porušení podmínek, za kterých byly prostředky poskytnuty (o tom koneckonců svědčí také vymezení nesrovnalosti a v návaznosti na to i porušení rozpočtové kázně ve Smlouvě).
17. Na tomto závěru nic nemění ani následný legislativní vývoj § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v jehož důsledku byla do předmětného ustanovení pro *ex post* dotace vložena právní fikce, podle které se za den porušení rozpočtové kázně považuje den připsání peněz na účet příjemce dotace. Tato fikce byla do zákona vložena novelou provedenou zákonem č. 465/2011 Sb. a toliko reagovala na praxi poskytování dotací ve formě *ex ante* a *ex post*.

Z následných legislativních změn rozhodně nelze dovodit, že by snad u porušení rozpočtové kázně, ke kterému došlo do 30. 12. 2011 v případě *ex post* dotací před přijetím prostředků, nemohlo dojít k porušení rozpočtové kázně. Smyslem uvedené novely bylo na základě požadavku praxe jednoznačně určit den, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně. Z výše citované právní úpravy účinné do 29. 12. 2011 nelze dovodit rozdíl mezi dotacemi proplácenými *ex post* a *ex ante*.

18. Argumentace § 14e a § 15 rozpočtových pravidlech není přílehlavá. První z uvedených ustanovení upravuje možnost poskytovatele dotace nevyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se důvodně, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta. Soudu není zřejmé, proč by uvedené ustanovení mělo být v této věci relevantní. Možnost poskytovatele za určitých okolností nevyplatit dotaci nevypovídá nic o tom, zda může porušení povinností žadatelem o dotace znamenat porušení rozpočtové kázně. Ustanovení § 15 zákona o rozpočtových pravidlech se týká toliko situací, ve kterých došlo k poskytnutí dotace rozhodnutím. Obdobný institut v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů není, protože dotace podle něj jsou poskytovány formou veřejnoprávní smlouvy, pro kterou je po jejím uzavření typická rovnost stran. Bylo by zcela nekoncepční, kdyby se jedna ze smluvních stran mohla vlastním rozhodnutím vyvázat z plnění smlouvy. Absence obdobného institutu v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je zcela logická a koncepční.
19. Krajský soud uzavírá, že pokud příslušný správní orgán zjistí, že byla dotace poskytnuta subjektu, který nesplnil podmínky pro její získání, měl by postupovat cestou řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Totožný závěr vyplývá (byť bez bližší argumentace) také z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 2. 2018, č. j. 31 Af 45/2016-178, bod 37, a na něj navazujícího rozsudku NSS ze dne 26. 9. 2019, č. j. 7 Afs 198/2018-31, bod 39. Pozoruhodné je, že k tomuto závěru se přihlásil také Městský soud v Praze v žalovaném několikrát zmiňovaném rozsudku ze dne 17. 2. 2021, č. j. 5 A 191/2016-101, bod 43, avšak žalovaný to jaksi přehlédl a dospěl ke zcela odlišnému závěru.
20. Vyslovený právní názor přeneseně na nynější věc znamená, že porušení podmínek stanovených ve Výzvě 15/2009 může v obecné rovině představovat porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.
21. S tímto názorem se ztotožnil také NSS ve zrušujícím rozsudku (srov. odst. 76 až 91).

Společnosti CLEVER neměl být uložen odvod za porušení rozpočtové kázně

22. NSS ve zrušujícím rozsudku (odst. 107 až 125) ohledně této otázky dospěl k závěru, že:

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil neuvedení informací o projektu spolku Chřibák v žádosti o dotaci. Mezi stranami ani krajským soudem není sporu o tom, že zúčastněná osoba měla informace o projektu spolku Chřibák uvést v poli Vazba na jiné aktivity a projekty.

Příručka pro žadatele v bodu 3.3.1 stanovila, že „při vyplňování žádosti BENEFIT7 musí žadatel postupovat dle Instrukcí k vyplnění webové aplikace BENEFIT7, kde jsou jednotlivé vyplňované části podrobně popsány a vysvětleny na ilustrativních příkladech.

Instrukce k poli Vazba na jiné aktivity a projekty stanovily, že „žadatel uvede, jaká je vazba jeho projektu na jiné aktivity a projekty – v rámci ROP Střední Morava, jiných operačních programů nebo státních programů, které již byly uskutečněny nebo se plánují. Popis bude obsahovat příčinné souvislosti a vazby mezi těmito aktivitami (projekty) a předkládaným projektem. Pokud žádné takové aktivity (projekty) nerealizujete a ani se nechystáte realizovat, uveďte, že tato vazba není.

Nejvyšší správní soud se shoduje se žalovaným a zúčastněnou osobou, že z Příručky pro žadatele, která pouze odkazovala na Instrukce, ani z Instrukcí samotných nebylo jednoznačně seznatelné, že v předmětné kolonce mají být uvedeny projekty odlišných subjektů, které mohou mít souvislost s projektem žadatele. Zatímco prvá část citovaného článku Instrukcí podporuje výklad, že mají být uvedeny jakékoli jiné aktivity a projekty v rámci ROP

Střední Morava, jiných operačních programů nebo státních programů, závěrečná věta [Pokud žádné takové aktivity (projekty) nerealizujete a ani se nechystáte realizovat, uveďte, že tato vazba není] svědčí spíše interpretaci, že mají být uvedeny pouze projekty téhož žadatele, neboť tato věta je formulována v druhé osobě množného čísla. Krajský soud se sice dovolává položky Bylo požádáno nebo byly poskytnuty další podpory ve vztahu ke projektu z jiných veřejných zdrojů, která se dle krajského soudu jako jediná týkala jiných žádostí žadatele k témuž projektu, a Nejvyšší správní soud nepopírá, že v této položce měly být uvedeny předchozí projekty téhož žadatele, tato okolnost nicméně sama o sobě nemohla vést ke jednoznačnosti výkladu, jaké informace mají být uvedeny v poli Vazba na jiné aktivity a projekty. Doprovodné informace k tomuto poli byly nadále nejasné.

Nejvyšší správní soud přitom připomíná, že příjemci dotace nemůže být přičítáno k tíži, že nemohl splnit dotační podmínky vinou špatného postupu poskytovatele dotace, jeho nečinností či nejasnou formulací dotačních podmínek (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010 - 81, ze dne 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 100/2009 - 63, ze dne 14. 7. 2017, č. j. 2 Afs 208/2016 - 52, ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012 - 33, či ze dne 16. 7. 2008, č. j. 9 Afs 202/2007 - 68). Naopak je povinností poskytovatele dotace vymezit dotační podmínky jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem, který zajistí předvídatelnost postupu při případném zpětném vymáhání poskytnuté dotace či uplatnění sankčního odvodu, respektive stav, kdy příjemce bude mít jistotu ohledně obsahu dotačních podmínek. Jestliže tedy poskytovatel dotace v Instrukcích dostatečně jasně nevymezil, jaké informace mají být uvedeny v poli Vazba na jiné aktivity a projekty, je nezbytné velmi obezřetně hodnotit chybné vyplnění této části žádosti, a to obzvláště v případě, kdy je tvrzeno zneužití práva či nepoctivé jednání, jakožto právní instituty využitelné pouze v krajních případech.

*Jakkoli má tedy Nejvyšší správní soud pochybnosti již nad tím, zdali Výtvara 15/2009, Příručka pro žadatele a Instrukce dostatečně jasně stanovily požadavek na uvedení jakýchkoli jiných projektů financovaných z veřejných zdrojů, tak za zásadní skutečnost považuje, že stěžovatelka (zúčastněná osoba) neponechala uvedenou položku prázdnou, nýbrž regionální radu informovala o sepětí projektu s projektem spolku Chřibák. Nejvyšší správní soud soubhlasí s krajským soudem, že z hlediska propojenosti obou projektů nebylo vyjádření, že projekt „má návaznost na stávající aktivitu zdejšího byžarského areálu i na ostatní sportovní aktivity v Osvětimanech, které se zde snaží aktivně rozšiřovat i občanské sdružení Chřibák, které nedaleko vybudovalo nové sportoviště“, vyčerpávající, dle kasačního soudu však bylo dostatečné, aby nebylo možno tvrdit, že zúčastněná osoba sepětí obou projektů zatajila. Z uvedeného vyjádření lze seznat jak návaznost projektu zúčastněné osoby na předchozí projekty týkající se sportovních aktivit v Osvětimanech, tak i výslovně na projekty spolku Chřibák. Totožné informace pak zúčastněná osoba uvedla také na s. 2 projektové žádosti v části „stručný obsah projektu“: „předmětem projektu je dokončení nedostaveného objektu“ a „záměrem společnosti je z původně zamýšlené ubytovny pro sportovce a turisty vybudovat penzion v kategorii ***“. Rovněž na s. 3 projektové žádosti zúčastněná osoba výslovně uvedla: „nedostavený objekt, který leží cca jeden rok ladem, v současné době pod stávajícím majitelem – Chřibák o.s. nemá perspektivu dokončení a životaschopného provozu. Stavba si žádá neprodlené dokončení z důvodu budoucího chátrání, vlnutí apod. Z tohoto důvodu se firma CLEVER MANAGEMENT s.r.o. rozhodla tuto stavbu převzít, požádat o dotaci z ROP Střední Morava a následně stavbu dokončit a zahájit v ní provoz, který zajistí trvale udržitelný rozvoj s růst celé rekreační oblasti.“ Stejně informace jsou dále rozepsány v příloze „popis investičního záměru“. Návaznost obou projektů tedy byla z projektové žádosti snadno zjištělná a nelze tvrdit, že výslovné označení návaznosti na předchozí projekt spolku Chřibák se rovná situaci, kdy by zúčastněná osoba předmětné pole vůbec nevyplnila. Ze stejného důvodu neobstojí ani poukaz žalobce na údaje uvedené ve žlutém poli Instrukcí. Dle tohoto pole „popis musí rovněž umožnit posouzení vazeb a dalších návazností v příslušném místě realizace projektu (synergie)“, což však formulace zúčastněné osoby o návaznosti na předchozí aktivity spolku Chřibák splnila.*

Nejvyšší správní soud uznává, že zúčastněná osoba v žádné části projektové žádosti ani jejích přílohách neuvedla, že spolek Chřibák čerpal pro svůj projekt dotaci z MŠMT, ačkoli o této dotaci musela vědět z důvodu personální propojenosti obou subjektů. Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou argumentaci zúčastněné osoby, že obecně nemohla od třetích osob získat informace o jimi realizovaných a tím méně teprve připravovaných aktivitách a projektech, neboť konkrétní okolnosti posuzované věci dokládají, že o dotaci poskytnuté spolku Chřibák na jeho projekt musela vědět.

Na straně druhé však nelze pomíjet, že Instrukce jednoznačně nestanovily povinnost konkrétně uvést, jakou dotační podporu získaly jiné, navazující projekty. Žalobcem odkazovaná věta Instrukcí obsažená ve žlutém poli hovořila pouze o vazbách na jiné projekty, aniž by výslovně požadovala uvést informaci o konkrétních poskytnutých dotacích. Z věty prvé vysvětlívek ke poli Vazba na jiné aktivity a projekty, dle které „žadatel uvede, jaká je vazba jeho projektu na jiné aktivity a projekty – v rámci ROP Střední Morava, jiných operačních programů nebo státních programů“, pak implicitně vyplynulo, že zde uvedené projekty získaly určitou veřejnou podporu. Informace o sepětí projektu zúčastněné osoby a projektu spolku Chřibák přitom byly z projektové žádosti seznatelné a jako takové mohly v poskytovateli dotace vzbudit nejasnosti, zda zúčastněná osoba neusiluje o získání dotace, přestože jiný projekt v téže místě již byl z veřejných prostředků financován (viz výslovná informace o návaznosti na předchozí vybudování sportovišť spolkem Chřibák). V případě pochybností, zda tato skutečnost nediskvalifikuje zúčastněnou osobu z dotační podpory, mohl poskytovatel dotace vyzvat zúčastněnou osobu k poskytnutí doplňujících informací o spojených projektech, o kterých informovala v projektové žádosti. Nejvyšší správní soud soubhlasí se závěry rozsudku č. j. 5 A 191/2016 - 101, dle kterých „nelze akceptovat praxi, kdy poskytovatel dotace bez dalšího uzavře smlouvu o poskytnutí dotace se subjektem, který tvrdí, že splňuje předepsaná kritéria pro její poskytnutí, pokud jsou zde skutečnosti, které svědčí o tom, že by daný subjekt kritéria splňovat nemusel. Za takové situace je nepochybně povinností poskytovatele údaje uvedené žadatelem ověřit, aby z veřejných prostředků nebyly vypláceny dotace neoprávněným subjektům.“ Zatímco ve věci č. j. 5 A 191/2016 - 101 žadatel o dotaci zastřel informaci o své velikosti, v nyní projednávané věci je situace ještě pregnantnější, neboť zúčastněná osoba jako žadatelka sporované informace nezatajila, nýbrž je pouze neuvedla v celistvé podobě. Dle Nejvyššího správního soudu absenci jakékoli aktivity ze strany poskytovatele dotace nelze „dohánět“ s odkazem na tvrzené zneužití práva ze strany zúčastněné osoby jako žadatele a příjemce dotace v řízení o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně.

Jestliže tedy poskytovatel dotace důkladně neověřil informace poskytnuté zúčastněnou osobou v projektové žádosti, nýbrž se zúčastněnou osobou uzavřel smlouvu o poskytnutí dotace, nelze dle Nejvyššího správního soudu nyní v rámci úvah o odvodu za porušení rozpočtové kázně tvrdit, že společnost CLEVER nejasným vyplněním projektové žádosti naplnila parametry institutu zneužití práva. Kasační soud opakuje, že zúčastněná osoba uvedla v projektové žádosti informace, které mohly vyvolat v poskytovateli dotace pochybnosti nad splněním dotačních podmínek. Pakliže poskytovatel dotace nijak neověřil žalobcem poskytnuté informace, nelze nyní tvrdit, že se zúčastněná osoba dopustila zneužití práva, neboť s ohledem na uzavření smlouvy o poskytnutí dotace mohla předpokládat, že poskytovatel veškeré uvedené skutečnosti zhodnotil. Pro tento závěr je opět naprosto zásadní, že v projektové žádosti nezatajila návaznost na projekt spolku Chřibák a v době poskytnutí dotace nemohla seznat, že poskytnutí dotace brání návaznost projektu na jiný, dříve realizovaný projekt.

K naposledy uvedenému Nejvyšší správní soud podotýká, že dotační pravidla vypsaná regionální radou v žádném ustanovení nezakazovala návaznost konkrétního dotačního projektu na předchozí, odlišné dotační projekty. Příručka pro žadatele sice v čl. 2. 2 stanovila, že žadatel je povinen splnit podmínku, že „na projekt, který je předmětem finanční dotace podle Smlouvy o poskytnutí dotace v příslušném období, pro které je finanční dotace přiznána, nečerpá příjemce prostředky z jiného dotačního programu v rámci České republiky (jak státu, územně samosprávného celku, agentury či fondu) ani z jiného programu financovaného Evropskou unií,“ dle kasačního soudu však nebylo možno v případě projektu zúčastněné osoby seznat, že se jedná o stejný projekt jako projekt spolku Chřibák. Projekt spolku Chřibák byl definován významně odlišně od projektu zúčastněné osoby: z předchozí ubytovny pro sportovce a turisty se stal tříhvězdičkový hotel se službami wellness, přičemž tuto změnu zúčastněná osoba opakovaně deklarovala. Zároveň v době podání žádosti již spolek Chřibák poskytnutou dotaci vyčerpal. Nejvyšší správní soud přitom podotýká, že změna původního účelu stavby se primárně dotýkala účelného vynaložení dotačních prostředků poskytnutých MŠMT na projekt spolku Chřibák a nikoli projektu osoby zúčastněné na řízení, který byl zrealizován dle poskytnutých údajů. Nejvyšší správní soud zároveň nenachází v dotačních podmínkách zákaz navázat projekt na již existující stavbu, což ostatně netvrdil i správce daně ani krajský soud. Proto mohla zúčastněná osoba svůj projekt spojit se stavbou vybudovanou spolkem Chřibák v rámci dotačního programu MŠMT. Otázka, zda tento postup nezbatil účel dotačního programu MŠMT, nebyla předmětem tohoto řízení, ve kterém byla posuzována pouze dotace na projekt společnosti CLEVER.

Nejvyšší správní soud tedy v souhrnu nepopírá, že postup zúčastněné osoby byl zčásti netransparentní, neboť ve své žádosti pregnantně neinformovala o dotaci MŠMT na předcházející projekt spolku Chřibák. Na straně druhé však

nelze tvrdit, že by zamlčela jakékoli údaje o návaznosti na projekt spolku Chřibák, naopak tuto návaznost přiznala také v kolonce, v níž měly být dle správce daně a krajského soudu uvedeny informace o veřejné podpoře pro jiné příbuzné projekty. Následně „potrestání“ zúčastněné osoby odvodem za porušení rozpočtové kázně Nejvyšší správní soud nepovažuje za přiměřené vyjimečnosti aplikace principu zneužití práva. Argumentace zneužitím práva musí být užita jako poslední možnost, jako prostředek ultima ratio, který lze aplikovat uplatňovat pouze v nezbytném rozsahu a mělo by se s ním mělo zacházet „jako se šafránem“. Tento institut musí být „záchrannou brzdou“ v případech, kdy postup žadatele o dotaci popíral základní pravidla čestného a poctivého právního jednání, což však dle kasačního soudu nebyl posuzovaný případ. Argumentaci krajského soudu zneužitím práva, respektive nepoctivým jednáním zúčastněné osoby tedy kasační soud neshledal důvodnou.

Krajský soud ve shodě se správcem daně shledal důvod k odvodu za porušení rozpočtové kázně rovněž ve skutečnosti, že zúčastněná osoba doložila k projektu nájemní smlouvu uzavřenou se spolkem Chřibák, kterou však spolek Chřibák nebyl oprávněn uzavřít z důvodu dotačních pravidel MŠMT.

Nejvyšší správní soud považuje za nesporné, že zúčastněná osoba musela vědět, že spolek Chřibák nebyl oprávněn pronajmout rozestavěný objekt. Vědomost zúčastněné osoby vyplývala z personálního propojení obou subjektů skrze osobu Ing. Vratislava M. Rovněž je nesporné, že spolek Chřibák nemohl nemovitost pronajmout z důvodu dotačních podmínek, kterými byl vázán jako příjemce dotace MŠMT. Uvedené však dle kasačního soudu neznamená, že došlo k naplnění eliminačních kritérií dotačního programu regionální rady.

Kritéria pro výběr projektů (dále jen „Výběrová kritéria“) v bodu 5.2 Hodnocení kvality a proveditelnost projektu stanovila v prvním odstavci kritérium Není v rozporu s legislativou Evropské unie a České republiky. V rámci tohoto kritéria „posuzuje se jednak, zda projekt zakládá veřejnou podporu či zda projekt generuje příjmy. U projektů zakládajících veřejnou podporu se hodnotí, zda byla zvolena správná výše dotace vzhledem k velikosti a propojenosti podniku a zda již nebyly započaty práce na projektu. Dále se hodnotí popis a kategorizace veřejných zakázek související s realizací projektu. Projekt musí být obecně v souladu s legislativou Evropské unie a České republiky. Musí být dodány všechny relevantní podklady, které jsou nezbytné pro posouzení.“ V pátém kritériu Majetkové vztahy, kterého se dovolával správce daně i krajský soud, se pak „posuzuje se, zda způsob řešení majetkových vztahů je dostatečně doloženo a ošetřeno tak, že nebude ohrožena realizace projektu a jeho provozní fáze.

Z uvedené formulace dle Nejvyšší správního soudu vyplývá, že účelem parametru Majetkové vztahy bylo zajistit realizaci projektu v tom smyslu, aby majetková situace žadatele o dotaci nezapříčinila ohrožení projektu. Tuto podmínku majetkové uspořádání pozemků a staveb, jichž se týkal projekt zúčastněné osoby, naplňovalo. Žalobce, správce daně ani krajský soud netvrdí, že nájemní smlouva uzavřená mezi zúčastněnou osobou a spolkem Chřibák vykazovala takové vady, které mohly ohrozit realizaci projektu. Naopak majetkové uspořádání bylo jednoznačné a stabilní (viz například patnáctiletá délka nájemní smlouvy). Takto se tedy dle Nejvyššího správního soudu má argumentace krajského soudu s obsahem odkazované podmínky.

Zároveň kasační soud nesdílí přesvědčení krajského soudu, že zúčastněná osoba se při uzavírání nájemní smlouvy se spolkem Chřibák a při následném podání žádosti o dotaci dopustila natolik nepoctivého jednání, že bylo nezbytné rozhodnout o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Nejvyšší správní soud opakuje, že nepochybuje o vědomosti zúčastněné osoby o nemožnosti spolku Chřibák uzavřít nájemní smlouvu s ohledem na dotační pravidla MŠMT. Uvedené však neznamená, že uzavření nájemní smlouvy mělo být přičteno k tíži jinému žadateli o dotaci v jiném dotačním projektu, o kterém rozhodoval jiný poskytovatel dotace. Uzavřením nájemní smlouvy bezesporu spolek Chřibák porušil dotační pravidla týkající se jemu poskytnuté dotace, to ostatně nepochybně ani zúčastněná osoba. Toto porušení pravidel ale mohlo nalézt odraz pouze v opatřeních proti spolkem Chřibák a nikoli v dotačním procesu zúčastněné osoby. Ta se dotačního řízení u MŠMT neúčastnila a nebyla jakkoli vázána dotačními podmínkami, které se týkaly spolku Chřibák a které byly stanoveny jiným poskytovatelem dotace v jiném dotačním programu. Opačný výklad předestřený krajským soudem, že kritérium Majetkové vztahy nemohla naplnit smlouva, která v důsledku dispozitivního omezení neměla být nikdy uzavřena (viz odst. 46), považuje Nejvyšší správní soud za přespříliš extenzivní, který nenachází oporu v zákoně ani dotačních pravidlech, jimiž byla vázána zúčastněná osoba. Za uzavření nájemní smlouvy mohl být postihnut spolek Chřibák, který byl adresátem dotačních podmínek MŠMT, nikoli zúčastněná osoba.

Kasační soud v této souvislosti také nepomíjí, že z důvodu porušení dotačních pravidel (uzavření nájemní smlouvy) byla spolku Chřibák uložena vratka ve výši 7,5 % z poskytnuté dotace, tj. 975 000 Kč, která byla uhrazena. Z uvedeného mimo jiné vyplývá, že MŠMT nepovažovalo porušení dotačních podmínek ze strany spolku Chřibák za významné, neboť uložená vratka dosáhla pouze jednotek procent z poskytnuté dotace. Za této situace nepovažuje Nejvyšší správní soud za přiměřené, aby zúčastněná osoba jako žadatelka o dotaci v jiném dotačním programu byla sankcionována za uzavření nájemní smlouvy v rozporu s odlišnými dotačními podmínkami stanovením odvodu za porušení rozpočtové kázně ve výši 100 %.

Nadto Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovateli, že uzavření nájemní smlouvy porušilo především jednostranný správní akt, kterým bylo rozhodnutí MŠMT o poskytnutí dotace, a nikoli veřejnoprávní normy, ke nimž bylo vázáno eliminační kritérium „Není v rozporu s legislativou Evropské unie a České republiky.“ Nelze zaměřovat porušení právních norem a individuálního správního aktu tak, jak učinil správce daně a ve svém důsledku také krajský soud.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že jakkoli právní jednání zúčastněné osoby vykazovalo určité znaky účelovosti, nejednalo se o jednání rozporné s objektivním právem a zmíněná účelovost nedosáhla takové intenzity, aby bylo možno hovořit o zneužití práva či nepoctivosti. Nadále je nezbytné přiblížit ke skutečnosti, že právní jednání zúčastněné osoby a spolku Chřibák vedlo k porušení dotačních podmínek stanovených spolku Chřibák ze strany MŠMT. Zároveň právní postup zúčastněné osoby nemohl vést k zastření důležitých skutečností pro hodnocení projektu, neboť hodnotící kritérium Majetkové vztahy sledovalo především neobrožení projektů budoucími majetkovými spory. Nejvyšší správní soud tedy oproti krajskému soudu neshledal, že by nájemní smlouva uzavřená mezi spolkem Chřibák a zúčastněnou osobou nebyla dostatečným právním titulem pro naplnění kritéria Majetkové vztahy. Námitky ve vztahu k uzavřené nájemní smlouvě tedy kasační soud shledal důvodnými.

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem soudního řádu správního zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 soudního řádu správního). Tento právní názor lze shrnout tak, že konkrétní okolnosti projednávané věci neprokazují, že došlo ke zneužití práva ze strany zúčastněné osoby při informování o vazbě jejího projektu na projekt spolku Chřibák. Nejsou ani dány důvody pro stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně z důvodu předložení nájemní smlouvy uzavřené mezi zúčastněnou osobou a spolkem Chřibák.

23. Tímto názorem je zdejší soud vázán podle § 110 odst. 4 s. ř. s.

C. Závěr a náhrada nákladů řízení

24. Vzhledem k tomu, že je krajský soud vázán názorem NSS, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
25. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce v řízení úspěšný nebyl a žalovanému nad rámec jeho úřední činnosti žádné náklady nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Tento závěr se vztahuje jak na náhradu nákladů řízení před krajským soudem, tak na řízení o kasační stížnosti.
26. O náhradě nákladů řízení před krajským soudem v případě osoby zúčastněné na řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že jí náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí neuložil žádnou povinnost, při jejímž plnění by jí náklady měly vzniknout. V případě řízení o kasační stížnosti je však situace odlišná. Osoba zúčastněná na řízení byla účastníkem řízení o kasační stížnosti, protože sama podala kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu (srov. § 105 odst. 1 s. ř. s.), proto má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti jako účastník, přičemž o těchto nákladech má dle pokynu NSS rozhodnout zdejší soud. Její náklady spočívají v zaplaceném soudním poplatku za podání kasační stížnosti ve výši 5 000 Kč. Dále spočívají v odměně advokáta za dva úkony právní služby (podání kasační stížnosti a vyjádření ze dne 16. 6. 2023; porada s klientem, za kterou osoba zúčastněná na řízení nárokovala rovněž odměnu v řízení o kasační stížnosti, nebyla nijak doložena) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif),

ve znění pozdějších předpisů. Odměna za jeden úkon činí dle § 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu 3 100 Kč, tj. celkem 6 200 Kč. Dále náleží zástupci osoby zúčastněné na řízení náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za úkon právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. celkem 600 Kč. Jelikož je zástupce osoby zúčastněné na řízení společníkem právnické osoby dle § 15 zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, která je plátcem DPH, náleží osobě zúčastněné také náhrada za DPH ve výši 21 % počítaná z částky 6 800 Kč. Celkové náklady řízení o kasační stížnosti tedy činí 13 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **nelze** podat kasační stížnost. To neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu či je-li namítáno nesprávné řešení otázky, která dosud nebyla Nejvyšším správním soudem řešena – v tom případě je možno podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od doručení tohoto rozhodnutí k Nejvyššímu správnímu soudu.

Nesplní-li povinný dobrovolně, co mu ukládá vykonatelné soudní rozhodnutí, může oprávněný podat návrh na soudní výkon rozhodnutí.

Olomouc 26. září 2024

JUDr. Michal Jantoš v. r.
předseda senátu