



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Jany Kábrtové a Mgr. Tomáše Blažka ve věci

žalobce: **Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod**, IČ 75082721
sídlem Švendova 1282, 500 03 Hradec Králové

proti
žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**
sídlem Masarykova 427/31, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 6. 2016, č. j. 29158/16/5000-10470
703359 a č. j. 29159/16/5000-10470-703359

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2016, č. j. 29158/16/5000-10470-703359 a č. j. 29159/16/5000-10470-703359, se zrušují a věc se žalovanému vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žaloci náklady řízení ve výši 7 000 Kč do patnácti dnů od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce vyplatil společnosti S group SPORT FACILITY MANAGEMENT s.r.o. (dále též pouze „konečný příjemce“) dotaci z Regionálního operačního programu NUTS II Severovýchod (dále jen „ROP SV“) na projekt „Víceúčelová rekreačně sportovní dráha“

ve výši 10 582 707,71 Kč. Učinil tak na základě smlouvy o poskytnutí dotace, kterou s konečným příjemcem uzavřel dne 29. 1. 2009.

2. Finanční úřad pro Královéhradecký kraj (dále jen „finanční úřad“) dospěl po provedení daňové kontroly k závěru, že žalobce vyplatil předmětnou dotaci v rozporu s účelem dotace poskytnuté před tím žalobci Ministerstvem pro místní rozvoj (dále jen „MMR“). Žalobce tedy neoprávněně použil peněžní prostředky ve smyslu § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 29. 12. 2011 (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), a tím se dopustil porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) uvedeného zákona. Dotaci totiž poskytl konečnému příjemci, ačkoliv tento konečný příjemce nesplňoval podmínku „malého a středního podniku“ (za ten jej nebylo možno považovat z toho důvodu, že byl stoprocentně vlastněn společností S group holding, a.s., která je velkým podnikem). K poskytnutí dotace tedy došlo v rozporu s bodem 4 rozhodnutí MMR ze dne 16. 1. 2009, č. 1/RS_SV_2009, o poskytnutí dotace na rok 2009, s čl. 87 a 88 Smlouvy o Evropském společenství a s pravidly ROP SV. Finanční úřad proto vydal dne 27. 5. 2015 platební výměr č. j. 1054056/15/2700-31471-606249, kterým vyměřil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu ve výši 793 704 Kč, a platební výměr č. j. 1054061/15/2700-31471-606249, kterým vyměřil žalobci odvod do Národního fondu ve výši 8 995 302 Kč.
3. Odvolání žalobce proti uvedeným platebním výměrům zamítl žalovaný výše specifikovanými rozhodnutími. Žalobce tato rozhodnutí napadl u Krajského soudu v Hradci Králové žalobou dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud usnesením ze dne 15. 12. 2016 přiznal žalobě odkladný účinek.

II. Shrnutí argumentace obsažené v žalobě

4. Žalobce předně namítl, že v posuzované věci došlo k porušení základních zásad, na nichž stojí daňové řízení, konkrétně zásady zákonnosti, zásady volného hodnocení důkazů a zásady materiální pravdy. Dále namítl, že k pochybení nedošlo primárně na jeho straně, ale na straně konečného příjemce dotace, který žalobci poskytl nepravdivé informace. To mělo za následek uzavření smlouvy o poskytnutí dotace a neoprávněné proplacení dotace. Dle žalobce je absurdní, aby následky této situace nesl on.
5. V napadených rozhodnutích uváděný odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2012, č. j. 1 Afs 59/2012 - 34, není podle žalobce pro posuzovanou věc relevantní, neboť se týkal případu, v němž byla dotace poskytnuta přímo konečnému příjemci. Nejvyšší správní soud ovšem v předmětném rozsudku připustil existenci práva příjemce dotace dovolávat se legitimního očekávání. V nynějším případě přitom poskytovatel dotace, tedy MMR, provedl u žalobce ve dnech 13. 7. 2010 až 31. 8. 2010 a 26. 4. 2011 až 27. 5. 2011 kontroly hospodaření s veřejnými prostředky poskytnutými z rozpočtové kapitoly MMR na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu EU, a s prostředky státního rozpočtu určenými na spolufinancování ROP SV za období od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2009 a od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2010. Závěr obou uvedených kontrol zní: *„kontrolní zjištění jsou považována za administrativní nedostatek bez vlivu na hospodárnost, efektivnost a účelnost čerpání veřejných prostředků. Kontrolou nebylo zjištěno porušení zákonů ani jiných obecně platných předpisů (...)“*. Žalobci se tedy dostalo ujištění ze strany příslušného orgánu, které u něj vzbudilo legitimní očekávání,

že při poskytnutí dotace nedošlo z jeho strany k žádné nesrovnalosti. Ze strany žalobce zároveň nedošlo k žádnému zjevnému porušení platné právní úpravy.

6. Poté, co žalobce zjistil, že konečný příjemce dotace nebyl oprávněným příjemcem, činil veškeré právní kroky k navrácení neoprávněně vyplacených prostředků. Dne 29. 10. 2012 vydal Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod platební výměr, kterým vyměřil konečnému příjemci dotace odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši poskytnuté dotace. Ministerstvo financí nejprve dne 7. 2. 2014 zamítlo odvolání konečného příjemce proti uvedenému platebnímu výměru, následně jej však v rámci přezkumného řízení zrušilo. Žalobce dne 24. 10. 2014 podal k Ministerstvu financí návrh dle § 167 odst. 1 písm. b) a e) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), na zrušení smlouvy o poskytnutí dotace uzavřené dne 29. 1. 2009 mezi žalobcem a konečným příjemcem. Zároveň navrhl, aby Ministerstvo financí uložilo konečnému příjemci povinnost vrátit do rozpočtu žalobce prostředky poskytnuté na základě uvedené smlouvy. Ministerstvo financí do dne podání žaloby proti rozhodnutím žalovaného o tomto návrhu nerozhodlo.
7. Podle žalobce jsou napadená rozhodnutí v rozporu se základními principy právního státu, neboť ignorují požadavek na to, aby nalézání práva směřovalo ke spravedlivému řešení (konstatovaný například v nálezů Ústavního soudu ze dne 5. 12. 2002, sp. zn. IV. ÚS 267/02). Žalobce provedl kontrolu dle nastavených postupů, které MMR jakožto poskytovatel dotace několikrát kontrolovalo a neshledalo v nich žádné pochybení. Žalobce nezanedbal žádnou ze svých pochybností, jelikož nebyl dále povinen zjišťovat pravdivost tvrzení příjemce dotace obsažených v jeho čestném prohlášení. V době posuzování, zda je konečný příjemce způsobilým příjemcem, bylo běžnou praxí uznávat čestná prohlášení s tím, že příjemci jsou plně odpovědní za jejich platnost a pravdivost. Ani dokumentace ROP SV, ani žádný jiný právní předpis takovou povinnost žalobci nepředepisoval. Není proto spravedlivé a ani v souladu se zásadou legitimního očekávání, aby žalobce vracel finanční prostředky zpět. Orgány veřejné moci by měly šetřit podstatu a smysl základních práv a v případě pochybností postupovat mírněji (*in dubio mitius*). Pokud tedy žádný předpis nepřikazoval důslednější kontrolu přijatelnosti konečného příjemce dotace, nelze *ex post* žalobci vytýkat, že takovou kontrolu neprovedl.
8. Žalobce dále namítl, že výše odvodu, který mu byl vyměřen, nebyla stanovena v souladu s relevantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, podle níž je při vyměřování odvodu třeba zvažovat okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a vycházet z principu proporcionality mezi závažností tohoto porušení a výší za ně předepsaného odvodu. V této souvislosti poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2014, č. j. 2 Afs 49/2013 – 34, ze dne 30. 5. 2014, č. j. 7 Afs 91/2013 – 28, ze dne 26. 9. 2014, č. j. 2 As 106/2014 – 46, ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012, a ze dne 26. 6. 2008, č. j. 8 Afs 4/2007 – 72. Žalovaný pouze uvedl, že nebyl splněn základní předpoklad pro aplikaci principu proporcionality, kterým je použití dotace v souladu s jejím účelem, tento svůj závěr však nijak neodůvodnil.
9. Žalobce konečně také namítl, že byt žalovaný zjevně prováděl dokazování, postupoval v rozporu s § 115 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „daňový řád“). Neseznámil totiž žalobce před vydáním rozhodnutí o odvolání se zjištěnými skutečnostmi a důkazy, které je prokazují, a neumožnil žalobci se k nim ve stanovené lhůtě vyjádřit.

10. Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby krajský soud zrušil napadená rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného a repliky žalobce

11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobce jako příjemce dotace ze státního rozpočtu a Národního fondu porušil čl. 4 rozhodnutí MMR o poskytnutí dotace, neboť prostředky, které mu MMR poskytlo, nepoužil v souladu s jejich účelem. Poskytovatel dotace před schválením projektu nutně provádí kontroly přijatelnosti formálních náležitostí, bodování projektu atd. V čl. 2.2. bodu 2) Příručky pro žadatele a příjemce ROP SV je uvedeno: „*Prvně je nutné ověřit, zda právní forma žadatele dovoluje, aby byl v konkrétní výzvě oprávněným žadatelem (...) Pokud by žadatel nesplňoval toto kritérium a přesto projekt v dané výzvě předložil, byl by na základě hodnocení přijatelnosti z dalšího hodnocení žádosti vyloučen.*“ Pakliže konečný příjemce dotace nesplnil podmínku „malého nebo středního podniku“ a kontrolou před schválením projektu toto odhaleno nebylo, pak to byl žalobce, kdy svým postupem a liknavostí při provádění kontroly poskytl dotaci neoprávněnému příjemci, čímž došlo k neoprávněnému výdaji ze státního rozpočtu a Národního fondu. Namítaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 59/2012 – 34 pouze konstatuje, že „*za dodržení všech podmínek dotací jsou výlučně odpovědní příjemci podpor*“, což je obecně platná premisa dopadající rovněž na zde posuzovaný případ.
12. K možné aplikaci zásady *in dubio pro mitius* žalovaný uvedl, že v posuzovaném případě finanční orgány neměly ohledně svého výkladu a postupu žádné pochybnosti, a tak nebyla její aplikace na místě. Podle žalovaného nebyly naplněny ani podmínky nutné k tomu, aby se žalobce mohl úspěšně dovolávat vzniku legitimního očekávání. K otázce závažnosti zjištěných nedostatků ve vazbě na výši odvodu žalovaný konstatoval, že žalobci byl vyměřen odvod ve výši, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň, tj. ve výši prostředků, u kterých nebyl dodržen účel poskytnutí dotace. Jelikož konečný příjemce dotace nesplňoval předepsané požadavky, jednalo se o částku celé neoprávněně vyplacené dotace. Žalobcem prezentované judikáty Nejvyššího správního soudu nelze v posuzovaném případě použít, neboť nedošlo k použití dotace v souladu s jejím účelem.
13. Žalobce podal dne 3. 4. 2017 k vyjádření žalovaného repliku, v níž polemizoval s tvrzením, že porušil čl. 4 rozhodnutí MMR o poskytnutí dotace. Žalobce si není vědom toho, v jakém smyslu by měl porušit účel poskytnuté dotace uvedený v daném rozhodnutí. K porušení čl. 2.2. Příručky pro žadatele a příjemce ROP SV žalobce uvedl, že nelze směšovat pojem právní forma žadatele (tou je například s.r.o.) a kategorii malých a středních podniků. Dle žalobce je dále nutné vzít v úvahu skutečnost, že pro prokázání kategorie malého a středního podniku bylo dle podmínek ROP SV vyžadováno pouze čestné prohlášení. Žalobce postupoval ve shodě se základními zásadami činnosti správních orgánů – pokud neměl důvodné pochybnosti, nebyl povinen provést důkladnější kontrolu. Není namístě vytýkat mu liknavost. Navíc v bodu 14 úvodních ustanovení doporučení Evropské komise ze dne 6. 5. 2003 o definici mikropodniků, malých a středních podniků je stanoveno: „*Ke snížení administrativního zatížení podniků a ke zjednodušení a urychlení administrativního vyřízení těch případů, v nichž se vyžaduje postavení malého nebo středního podniku, je vhodné podnikům umožnit, aby k doložení některých svých charakteristik používaly čestného prohlášení*“.

IV. Ústní jednání

14. Během jednání konaného dne 22. 2. 2018 žalobce uvedl, že finanční orgány staví svá rozhodnutí na argumentech, které jsou liché a ve výsledku nebezpečné, neboť přenášejí odpovědnost za jednání příjemce na poskytovatele dotace. Jedná se o konstrukci objektivní odpovědnosti poskytovatele dotace za pochybení příjemce bez možnosti liberace. Žalobce se totiž měl dopustit porušení svých povinností tím, že neodhalil nepravdivost tvrzení příjemce (o tom, že žalobce je středním podnikem). Žádný právní předpis však žalobci neukládal povinnost ověřovat prohlášení příjemce. Finanční úřad a žalovaný svými rozhodnutími zpochybňují postup žalobce, který byl opakovaně aprobován auditními orgány. Totožným nebo velmi podobným způsobem ostatně postupují i další regionální rady, což žalobce doložil vytištěnými e-mailovými zprávami zaměstnanců Úřadů Regionální rady regionu soudržnosti Jihovýchod, Jihozápad a Středozápad.
15. Žalobce dále namítl, že pokud by měl poskytovatel dotace ověřovat skutečnosti obsažené v čestném prohlášení žadatele o dotaci, musel by po něm požadovat například výpisy z insolvenčního rejstříku, z centrální evidence exekucí, z trestního rejstříku jeho statutárních orgánů apod. Důsledkem by bylo nabobtnání žádostí o řadu dalších materiálů, jejichž zpracování by nebylo možné vzhledem k nápadu žádostí, které je regionální rada povinna zpracovat ve lhůtě 90 dnů. Žalobce v této souvislosti předložil soudu vyjádření Ing. Z. V., který působil v době, kdy byla předmětná žádost hodnocena, jako metodik Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod, a statistický přehled počtů žádostí obsažených ve 2. výzvě Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod. Zároveň zdůraznil, že ověřování těchto skutečností (mj. i toho, zda je žadatel malým nebo středním podnikem) formou čestného prohlášení doporučuje ve svých materiálech i sama Evropská komise. Pokud je poskytovatel dotace povinen zjišťovat, zda žadatel plní podmínky nutné pro to, aby mohl být příjemcem dotace, pak dle žalobce není zřejmé, kdy tato povinnost končí. Jestli posouzením žádosti, nebo podepsáním smlouvy, či zda trvá po celou dobu realizace projektu nebo jeho udržitelnosti. Na takovou činnost však poskytovatel dotace nemá personální, ani technické kapacity.
16. Posvěcení právního názoru zastávaného finančními orgány by podle žalobce mělo následující praktické dopady. Docházelo by k opakovaným pokusům o nepravdivé uvádění rozhodných skutečností ze strany žadatelů o dotace, v duchu logiky: *„Zkusím to, když to nevyjde, nehrozí mi nic jiného, než vyřazení z výběrového řízení, pokud ale se mnou bude podepsána smlouva a dotace mi bude proplacena, nikdy nebudu muset peníze vracet, protože tato povinnost bude postihovat poskytovatele dotace.“* Poskytovatel dotace tak bude zodpovědný za každé pochybení, kterého se příjemce v průběhu realizace projektu dopustí. Není totiž žádného právního důvodu pro to, aby za určité pochybení příjemce platil odvod poskytovatel dotace a za jiné příjemce dotace. Podle hesla: *„Já jsem sice pochybil, ale je to chyba poskytovatele, on měl nastavit podmínky tak, abych se onoho pochybení nemohl dopustit.“* Regionální rady zároveň nebudou motivovány provádět kontroly projektů. A pokud by regionální rada při kontrole například zjistila, že uzavřela smlouvu o poskytnutí dotace s jiným, než malým nebo středním podnikem, zřejmě by udělala vše pro to, aby tato skutečnost nevyšla najevo. Nebyla by tak motivována plnit funkci správce daně. Regionální rady přitom ze zákona prakticky negenerují žádné příjmy. Pokud by tedy na straně příjemce dotace vzniklo pochybení, na jehož základě by regionální rada byla povinna uhradit odvod za porušení rozpočtové kázně, znamenalo by to prakticky okamžitou insolvenci regionální rady.

17. Na závěr žalobce poukázal na skutkovou totožnost posuzované věci s kauzou „Čapí hnízdo“ a na to, že v případě „Čapí hnízdo“ je stíhán příjemce dotace a ne regionální rada, jak by vyplývalo z logiky rozhodnutí žalovaného.
18. Žalovaný k důkazům předloženým žalobcem uvedl, že dané e-mailové zprávy ani čestná prohlášení nelze považovat za důkazní prostředky. Žalobce je příjemcem dotace od MMR, kterou následně rozděljuje dalším příjemcům. Odpovídá tak za dodržování podmínek přijaté dotace, jeho úkolem bylo tedy prověřit subjekt žádající o dotaci a za využití (veřejně dostupného) obchodního rejstříku zkontrolovat, zda požadované podmínky splňuje. Žalovaný dále podotkl, že daňový řád nezohledňuje otázku zavinění.
19. Žalobce v reakci na uvedenou argumentaci žalovaného uvedl, že malý a střední podnik je definován více kritérii, přičemž údaje nutné pro posouzení všech těchto kritérií nelze v obchodním rejstříku nalézt.

V. Posouzení věci krajským soudem

20. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního.
21. Ze správního spisu plyne, že žalobce dne 17. 12. 2007 vyhlásil 2. kolo výzvy pro předkládání žádostí v rámci ROP SV, oblast podpory 3.1 - rozvoj základní infrastruktury a doprovodných aktivit v oblasti cestovního ruchu. Podle bodu 5. uvedené výzvy mohli být oprávněnými žadateli o dotaci z předmětného programu pouze „malé a střední podniky“. Příručka pro žadatele a příjemce ROP SV v bodu 2.3.1 (označeného oprávněnost žadatelů/příjemců) u kategorie malé a střední podniky odkazuje na přílohu č. 1 nařízení Komise (ES) č. 70/2001 ze dne 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na státní podpory malým a středním podnikům, ve znění nařízení Komise (ES) č. 364/2004 (dále jen „nařízení Komise č. 70/2001“).
22. Společnost S group SPORT FACILITY MANAGEMENT s.r.o., podala dne 28. 3. 2008 žádost o poskytnutí dotace z ROP SV, oblast podpory 3.1, na projekt „Víceúčelová rekreačně sportovní dráha“. V žádosti o dotaci (v systému BENEFIT) vyznačila, že je malým nebo středním podnikem, zároveň předložila čestné prohlášení, podle něž jsou údaje uvedené v žádosti pravdivé a úplné. Žalobce dopisem ze dne 10. 7. 2008 oznámil uvedené společnosti, že její projekt splnil všechny předepsané náležitosti a byl Výborem Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod schválen k poskytnutí dotace.
23. MMR rozhodnutím ze dne 16. 1. 2009, č. 1/RS_SV_2009, poskytlo žalobci na rok 2009 dotaci v celkové výši 3 957 047 000 Kč. Podle bodu 4 uvedeného rozhodnutí (označeného účel dotace) byl žalobce, coby příjemce dotace, oprávněn použít poskytnuté finanční prostředky pouze k financování výdajů dle § 16c písm. a) zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje (dále jen „zákon o podpoře regionálního rozvoje“), na podporu projektů realizovaných v rámci ROP SV.
24. Dne 29. 1. 2009 žalobce uzavřel s konečným příjemcem dotace smlouvu č. LV/018/S na výše uvedený projekt. Smlouvou byla přislíbena dotace ve výši 90 % z celkových způsobilých výdajů, nejvýše však 10 655 951,40 Kč. Dne 1. 2. 2010 byla v rámci první žádosti o platbu z účtu žalobce připsána ve prospěch účtu konečného příjemce částka ve výši 10 582 707,71 Kč.

25. Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod zahájil dne 9. 2. 2012 u konečného příjemce kontrolu, na jejímž základě vydal dne 29. 10. 2012 platební výměr č. 57/2012, kterým konečnému příjemci vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 10 582 707,71 Kč. V odůvodnění uvedeného platebního výměru kromě jiného konstatoval, že při auditu operace č. PAS/15/2011 a následné kontrole bylo zjištěno, že konečný příjemce (tehdy ještě jako žadatel pod názvem STADION spol. s r.o.) byl v letech 2004-2007 stoprocentně vlastněn společností Syner, s.r.o., přičemž tato společnost je velkým podnikem. Dne 26. 10. 2007 byl daný podíl společnosti Syner, s.r.o., převeden na společnost S group holding, a.s., která je rovněž velkým podnikem. Společnost S group SPORT FACILITY MANAGEMENT s.r.o. (jak se společnost STADION spol. s r.o., následně přejmenovala) tak nesplňovala kritéria pro malý nebo střední podnik a nebyla oprávněným příjemcem dotace. Odvolání konečného příjemce proti tomuto platebnímu výměru bylo zamítnuto rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 7. 2. 2014, č. j. MF-120799/2012/12-124.
26. Rozhodnutím ze dne 24. 6. 2014 však ministr financí nařídil přezkoumání uvedeného rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 7. 2. 2014. Konstatoval, že chybné vyhodnocení předpokladů pro poskytnutí dotace správcem daně nelze kvalifikovat jako neoprávněné použití prostředků poskytnutých z rozpočtu žalobce. Žadatel se stane příjemcem až okamžikem podpisu smlouvy a teprve od té doby může porušit rozpočtovou kázeň, a tak nelze dospět k závěru o porušení rozpočtové kázně ze strany konečného příjemce. Ustanovení upravující okruh oprávněných příjemců dotace se z logiky věci týkají pouze žadatelů o dotaci, příjemcem se žadatel stane až poté, kdy je jeho projekt poskytovatelem vybrán a je uzavřena smlouva o poskytnutí dotace. V rámci administrace projektu má poskytovatel povinnost ověřit všechny předložené podklady a vyřadit žadatele, který nesplňuje stanovené předpoklady. V posuzované věci byla z výpisu z obchodního rejstříku zřejmá vlastnická struktura žadatele, přesto s ním žalobce uzavřel smlouvu o poskytnutí dotace.
27. Ministerstvo financí poté rozhodnutím ze dne 9. 7. 2014 změnilo své rozhodnutí ze dne 7. 2. 2014 tak, že výše specifikovaný platební výměr vydaný Úřadem Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod se zrušuje a řízení se zastavuje. Finanční úřad obdržel dne 11. 7. 2014 podnět MMR k posouzení porušení rozpočtové kázně. Na základě tohoto podnětu zahájil dne 29. 8. 2014 daňovou kontrolu, po jejímž provedení vydal dne 27. 5. 2015 platební výměry, kterými vyměřil odvody za porušení rozpočtové kázně žalobci.
28. Krajský soud podotýká, že mezi žalobcem a žalovaným není sporu o skutkovém stavu. Žalobce nijak nezpochybňuje skutečnost, že poskytl v rámci programu rozvoj základní infrastruktury a doprovodných aktivit v oblasti cestovního ruchu dotaci subjektu, který v tomto programu nebyl oprávněným žadatelem. Nejednalo se totiž o malý nebo střední podnik. Jádrem sporu je otázka, zda tato skutečnost představuje porušení rozpočtové kázně ze strany žalobce. Podle žalobce nikoliv, neboť při poskytování dotace vyšel z čestného prohlášení žadatele o dotaci, nebylo jeho povinností blíže ověřovat, zda se skutečně jedná o malý nebo střední podnik (v podrobnostech viz výše shrnutí obsahu žaloby, repliky žalobce k vyjádření žalovaného a průběhu soudního jednání, při němž žalobce svou argumentaci dále rozvinul). Podle žalovaného naopak měl takovou povinnost.

29. Krajský soud přisvědčil argumentaci žalobce, přičemž vyšel z následujících úvah.
30. Nejprve považoval za vhodné shrnout genezi vzniku, právní postavení a předmět činnosti regionálních rad regionů soudržnosti. Podle § 15 zákona o podpoře regionálního rozvoje byly pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti zřízeny regiony soudržnosti. Regionální rada je řídicím orgánem regionálního operačního programu pro příslušný region soudržnosti (§ 16 odst. 1 uvedeného zákona).
31. Důvodem vzniku regionálních rad v současné podobě byly podmínky stanovené Evropskou unií pro čerpání finančních prostředků vyčleněných prostřednictvím strukturálních fondů na regionální rozvoj. Tyto podmínky zahrnují existenci národních struktur, které by byly odpovědné za realizaci regionálních operačních programů. Žádná z již existujících úrovní územních celků však neodpovídala požadavkům EU na takové národní struktury, a tak došlo ke zřízení regionálních rad jakožto právnických osoby, které fungují výhradně za účelem realizace operačních programů. Jejich úkolem je připravit a řídit provádění těchto programů za účelem úspěšného využití finančních prostředků vyčleněných prostřednictvím strukturálních fondů na regionální rozvoj. Podle Nejvyššího správního soudu lze z právního hlediska regionální rady zařadit mezi „*tzv. ostatní veřejnou správu, nejsou orgány státní správy (přestože určitou část státní správy přeneseně vykonávají), a v žádném případě orgány samosprávy. Regiony soudržnosti, v nichž regionální rady působí, jsou územní jednotky v České republice vytvořené pouze za účelem sledování statistických charakteristik. Z hlediska stávající české správní struktury jsou jednotky NUTS umělého úrovně, která kromě částečné implementace strukturálních fondů není pro výkon veřejné správy (či jakýchkoliv jiných aktivit státu) využívána*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 10 As 177/2014 – 50).
32. Příjmy rozpočtů regionálních rad tvoří (kromě jiného) dotace ze státního rozpočtu na financování programů spolufinancovaných z rozpočtu EU [§ 16b odst. 1 písm. a) zákona o podpoře regionálního rozvoje]. Jak je však patrné z výše uvedeného, postavení regionálních rad je ve srovnání s ostatními příjemci dotací specifické, vystupují spíše v pozici určitých „administrátorů“ takto přijatých finančních prostředků, jejichž úkolem je především poskytnout tyto prostředky (prostřednictvím dotací) konečným příjemcům. V rámci realizace operačních programů tak rozhodují o poskytnutí dotací, zároveň mají povinnost definovat a odhalovat u poskytnutých dotací případy, v nichž došlo k porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 odst. 1 a 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „zákon o územních rozpočtech“). V takových případech ukládají příslušným (konečným) příjemcům dotací postupem podle daňového řádu odvody za porušení rozpočtové kázně (§ 22 odst. 15 uvedeného zákona).
33. V případě poskytnutí dotace do rozpočtu regionální rady, kdy regionální rada má povinnost takto získané prostředky poskytnout právníce nebo fyzické osobě, lze regionální radu v rozhodnutí o poskytnutí dotace zavázat, že vrátí ve stanovené lhůtě do státního rozpočtu, případně do Národního fondu, finanční prostředky, které příslušná právníce nebo fyzická osoba vrátila do rozpočtu regionální rady jako sankci za porušení rozpočtové kázně (§ 14 odst. 7 zákona o rozpočtových pravidlech). Organizační složky státu, příspěvkové organizace a příjemci dotací a návratných

finančních výpomocí provádějí finanční vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem v termínech a podle zásad, které stanoví ministerstvo vyhláškou (§ 75 zákona o rozpočtových pravidlech). Pro úplnost lze dodat, že hospodaření regionálních rad přezkoumává podle zvláštního právního předpisu (zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí) Ministerstvo financí (§ 16a zákona o územních rozpočtech“).

34. Právě uvedené neznámá, že regionální rada se nikdy nemůže nacházet v pozici subjektu, který se sám dopustí porušení rozpočtové kázně. Ostatně zákon o podpoře regionálního rozvoje předpokládá, že jedním z výdajů rozpočtu regionální rady může být i sankce za porušení rozpočtové kázně (§ 16c písm. d) uvedeného zákona].
35. Možnost postihnout žalobce odvodem za porušení rozpočtové kázně je výslovně upravena v bodu 7 rozhodnutí MMR o poskytnutí dotace žalobci na rok 2009, podle něž by bylo důvodem k takovému postupu nesplnění některé z podmínek uvedených v bodech 6 písm. c) až e) tohoto rozhodnutí. V bodu 6 písm. c) rozhodnutí MMR stanovilo žalobci povinnost zajistit data pro přenos závazných dat vyžadovaných Národním rámcem politiky soudržnosti a Evropskou komisí za všechny programy spolufinancované z EU v programovém období let 2007 až 2013 do centrálního monitorovacího systému. Bodem 6 písm. d) rozhodnutí byla žalobci stanovena povinnost zohlednit při finančním řízení programu aktuální vývoj směnného kurzu CZK/EUR tak, aby výše veškerých budoucích vzniklých závazků vyplývajících z uzavřených smluv jednotlivých výzev nepřekročily celkovou alokaci programu stanovenou ve finančním plánu ROP SV odsouhlaseného Evropskou komisí. Dle bodu 6 písm. e) rozhodnutí byl žalobce povinen v oblasti informování veřejnosti a představitelů veřejné správy o možnostech čerpání evropských fondů spolupracovat v rámci pracovní skupiny pro informace a publicitu fondů EU. Žalobce nicméně žádnou z povinností stanovených v bodech 6 písm. c) až e) rozhodnutí MMR zjevně neporušil.
36. Podle finančních orgánů žalobce porušil podmínku stanovenou v bodu 4 rozhodnutí MMR. Konečný příjemce nebyl oprávněn čerpat prostředky z ROP SV v rámci prioritní osy 3, oblast podpory 3.1 - rozvoj základní infrastruktury a doprovodných aktivit v oblasti cestovního ruchu, neboť nebyl malým a středním podnikem. Tím, že mu žalobce, v rozporu s účelem dotace, vyplatil dotaci ve výši 10 582 707,71 Kč, došlo dle finančních orgánů k neoprávněnému použití peněžních prostředků ve smyslu § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech a podle § 44 odst. 1 písm. b) uvedeného zákona k porušení rozpočtové kázně. Informace, které žadatel uvedl v žádosti o dotaci ohledně malého a středního podniku, sice nebyly správné, avšak žalobce měl povinnost tyto informace před schválením projektu prověřit.
37. Krajský soud souhlasí s žalobcem, že jeho postupem nedošlo k takovému porušení podmínky stanovené v bodu 4 rozhodnutí MMR, jež by bylo možné kvalifikovat jako porušení rozpočtové kázně ze strany žalobce. Žalobce použil předmětné finanční prostředky k financování výdaje dle § 16c písm. a) zákona o podpoře regionálního rozvoje, tj. na program spolufinancovaný z rozpočtu Evropské unie (ROP SV). Pokud se následně ukázalo, že poskytl dotaci neoprávněnému příjemci, neboť při posuzování jeho žádosti vyšel z nepravdivého tvrzení žadatele, který prohlásil, že splňuje podmínku „malého a středního podniku“, jednalo se o důvod k zahájení řízení o porušení rozpočtové kázně s tímto konečným příjemcem dotace, nikoliv s žalobcem.

Žalobce ostatně v nyní posuzované věci takové řízení s koncovým příjemcem dotace zahájil a vyměřil mu odvod za porušení rozpočtové kázně, jeho platební výměr byl ale zrušen Ministerstvem financí v přezkumném řízení (v podrobnostech viz body 25-27 rozsudku). Zmíněný postup Ministerstva financí není předmětem přezkumu v nynějším řízení, krajský soud se jím tedy nemůže blíže zabývat. Pouze konstatuje, že považuje za absurdní argumentaci, podle níž se žadatel stane příjemcem dotace až okamžikem podpisu smlouvy s poskytovatelem dotace, a tak nemůže porušit rozpočtovou kázeň tím, že uvede v žádosti o dotaci nepravdivé údaje.

38. Uvedené závěry dle názoru krajského soudu odpovídají výše popsané roli regionálních rad v mechanismu fungování regionálních operačních programů, stejně jako obecné zásadě opakovaně zdůrazňované judikaturou správních soudů a Soudního dvora EU, podle níž jsou za dodržení všech podmínek dotací odpovědní zásadně příjemci podpor, nikoliv jejich poskytovatelé (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012 – 38).
39. Zmíněné zásadě odpovídá také skutečnost, že žadatelé o dotace obecně nejsou povinni přikládat k žádostem o poskytnutí dotace veškeré dokumenty, které by bezpochyby dokládaly splnění všech podmínek přijatelnosti příslušného projektu. Splnění celé řady podmínek naopak osvědčují pouze prostřednictvím čestného prohlášení. Ostatně tak je tomu také v případě povinných příloh k žádosti o poskytnutí dotace vyjmenovaných v příloze č. 2 Příručky pro žadatele a příjemce ROP SV.
40. Jak správně namítá žalobce, akceptace logiky žalovaného by znamenala, že pokud by měl poskytovatel dotace ověřovat skutečnosti obsažené v čestném prohlášení žadatele o dotaci, musel by po něm požadovat například výpisy z insolvenčního rejstříku, z centrální evidence exekucí, z trestního rejstříku jeho statutárních orgánů apod. Ověření toho, že žadatel skutečně splňuje veškeré stanovené podmínky, by vyžadovalo poměrně rozsáhlé šetření. Kontrola přijatelnosti projektu by se tak stala výrazně časově i technicky náročnějším procesem. Kontrola přijatelnosti je přitom pouze jednou z fází hodnocení projektu – dalšími fázemi jsou kontrola formálních náležitostí a zejména pak bodování projektu. Žalobci je třeba přisvědčit i v tom, že posvěcení právního názoru zastávaného finančními orgány by mělo také další (bezpochyby nežádoucí) praktické dopady – například nárůst pokusů o nepravdivé uvádění rozhodných skutečností ze strany žadatelů o dotace či ztrátu motivace regionálních rad plnit funkci správce daně (podrobněji viz výše bod 16.).
41. Pokud jde o podmínku „malého a středního podniku“, podle přílohy 1 nařízení Komise č. 70/2001 se jedná o podniky, které zaměstnávají méně než 250 osob a jejichž roční obrat nepřesahuje 50 milionů EUR, nebo jejichž bilanční suma roční rozvahy nepřesahuje 43 milionů EUR. Způsob, jakým je počet zaměstnanců či výše obratu/aktiv zjišťována, dále závisí na tom, zda podnik spadá do kategorie tzv. „samostatných“, „spojených“, nebo „partnerských“ podniků. Podnik nelze považovat za malý a střední ani tehdy, jestliže je 25 nebo více % jeho kapitálu nebo hlasovacích práv přímo nebo nepřímo ovládáno společně či jednotlivě jedním nebo několika veřejnými subjekty.
42. Z uvedeného je patrné, že rovněž ověření, zda žadatel o dotaci skutečně splňuje podmínku „malého a středního podniku“, není jednoduchou operací a nestačí k němu pouze výpis z obchodního rejstříku, či další přílohy, které byli žadatelé o dotaci

v rámci ROP SV povinni přikládat k žádosti. Z výpisu z obchodního rejstříku lze nanejvýš vyčíst indicie zpochybňující zařazení žadatele do kategorie „malého a středního podniku“, například skutečnost, že je vlastněn jiným podnikem, nicméně ověření povahy tohoto vlastníka by vyžadovalo ze strany poskytovatele dotace další šetření. Poskytovatel dotace přitom obecně nemá povinnost provádět takové podrobnější šetření. Lze přisvědčit žalobci, že takovou povinnost mu nepředepisovala ani dokumentace ROP SV, ani žádný právní předpis.

43. Žalovaný tvrdí, že povinnost žalobce ověřit, zda konečný příjemce dotace skutečně splňoval podmínku „malého a středního podniku“, byla stanovena v čl. 2.2. bodu 2) Příručky pro žadatele a příjemce ROP SV. Nic takového však ve zmíněném bodu příručky stanoveno není. V čl. 2.2. Příručky pro žadatele a příjemce ROP SV, nadepsaném „Příprava projektové žádosti“, se nejprve uvádí: „*V následujícím textu jsou stručně popsány obecné kroky, které může žadatel využít jako „startovní“ materiál při koncipování i při samotné tvorbě projektu.*“ V bodě 2) čl. 2.2. se pak uvádí: „*Na základě definovaných potřeb je třeba vyhodnotit soulad zamýšleného projektového záměru s cíli ROP SV resp. jeho prioritních os a oblastí podpory. Projektový záměr musí být plně v souladu s uvedenými cíli a především musí být v souladu s konkrétní výzvou, v rámci které hodlá žadatel projektovou žádost předložit. Prvně je nutné ověřit, zda právní forma žadatele dovoluje, aby byl v konkrétní výzvě oprávněným žadatelem (...).*“ Citovaná část Příručky pro žadatele a příjemce ROP SV tedy vůbec neupravuje postup žalobce, ale týká se postupu žadatele o dotaci.
44. Vzhledem k tomu, že krajský soud shledal, že se žalobce vůbec nedopustil porušení rozpočtové kázně, bylo nadbytečné zabývat se otázkou, zda výše odvodu, který mu byl vyměřen, byla stanovena v souladu s relevantní judikaturou Nejvyššího správního soudu.

VI. Závěr a náklady řízení

45. Krajský soud z výše uvedených důvodů zrušil napadená rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalších řízeních vázán (§ 78 odst. 1, 4 a 5 s. ř. s.).
46. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl ve věci úspěšný, krajský soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení. Žalobce má právo na náhradu zaplaceného soudního poplatku za žalobu proti dvěma správním rozhodnutím žalovaného a za žádost o přiznání odkladného účinku žalobě v celkové výši 7 000 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 28. února 2018

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu