



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupíckové v právní věci žalobkyně: **Regionální rada regionu soudržnosti Severovýchod**, se sídlem Švendova 1282, Hradec Králové, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 2. 2018, č. j. 31 Af 45/2016 – 178,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Finanční úřad pro Královéhradecký kraj (dále jen „finanční úřad“) vydal dne 27. 5. 2015 platební výměr č. j. 1054056/15/2700-31471-606249, kterým vyměřil žalobkyni odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně ve výši 793.704 Kč, a platební výměr č. j. 1054061/15/2700-31471-606249, kterým vyměřil žalobkyni odvod do Národního fondu za porušení rozpočtové kázně ve výši 8.995.302 Kč.

[2] Rozhodnutími ze dne 27. 6. 2016, č. j. 29158/16/5000-10470-703359 a č. j. 29159/16/5000-10470-703359, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil platební výměry finančního úřadu.

II.

[3] Žalobkyně podala proti rozhodnutím žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové, který rozsudkem ze dne 28. 2. 2018, č. j. 31 Af 45/2016 - 178, napadená rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[4] V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že postupem žalobkyně nedošlo k takovému porušení podmínky stanovené v bodu 4 rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 16. 1. 2009, č. 1/RS_SV_2009 (dále též „rozhodnutí o poskytnutí dotace“), jež by bylo možné kvalifikovat jako porušení rozpočtové kázně ze strany žalobkyně. Žalobkyně použila předmětné finanční prostředky k financování výdaje podle § 16c písm. a) zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podpoře regionálního rozvoje“), tj. na program spolufinancovaný z rozpočtu Evropské unie. Pokud se následně ukázalo, že poskytla dotaci neoprávněnému příjemci, neboť při posuzování jeho žádosti vyšla z nepravdivého tvrzení žadatele, který prohlásil, že splňuje podmínku „malého a středního podniku“ (dále též „MSP“), jednalo se o důvod k zahájení řízení o porušení rozpočtové kázně s tímto konečným příjemcem dotace, nikoliv s žalobkyní. Krajský soud konstatoval, 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. Za dodržení všech podmínek dotací jsou odpovědni zásadně příjemci podpor, nikoliv jejich poskytovatelé. 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. Ověření, zda žadatel o dotaci skutečně splňuje podmínku MSP, není jednoduchou operací a nestačí k němu pouze výpis z obchodního rejstříku, či další přílohy, které byli žadatelé o dotaci v rámci Regionálního operačního programu Severovýchod (dále též „ROP SV“) povinni přikládat k žádosti. Poskytovatel dotace přitom obecně nemá povinnost provádět takové podrobnější šetření. Takovou povinnost žalobkyni nepředepisovala ani dokumentace ROP SV, ani žádný právní předpis.

III.

[5] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Mezi účastníky řízení není sporu o skutkovém stavu, žalobkyně nezpochybňuje skutečnost, že poskytla 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. Přestože žadatel o dotaci s žádostí předložil i doklady, z nichž byla zřejmá jeho vlastnická struktura, tj. nesplňoval kritéria MSP, a měl být tudíž vyřazen, žalobkyně (poskytovatel dotace) jej informovala dopisem o schválení předmětného projektu s tím, že projekt splnil všechny předepsané náležitosti. Po podpisu smlouvy o poskytnutí dotace provedla kontrolu projektu na místě, přičemž v protokolu z fyzické kontroly INTERIM je závěrem konstatováno, že prověřované údaje souhlasí se skutečným stavem a zároveň jsou v souladu s podmínkami programu ROP SV. Následně žalobkyně přislíbené finanční prostředky příjemci dotace proplatila. Žalobkyně tak vydala prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu a z rozpočtu EU v rozporu s čl. 87 a 88 Smlouvy o Evropském společenství a s pravidly ROP SV. Postupovala též v rozporu s ustanovením bodu 4 rozhodnutí o poskytnutí dotace, na jehož základě jí byla dotace poskytnuta, neboť předmětný výdaj nebyl v souladu se základními podmínkami příslušného operačního programu. Z

pokračování

uvedeného je zřejmé, že ze strany žalobkyně byl proveden neoprávněný výdej (v rozporu s účelem dotace) tím, že vydala poskytnuté finanční prostředky neoprávněnému konečnému příjemci dotace. Žalobkyně coby příjemce dotace je povinna řídit se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), a za porušení rozpočtové kázně, kdy nebyl splněn účel poskytnuté dotace jeho nesprávným použitím, je správce daně povinen tomuto příjemci dotace vyměřit odvod za porušení rozpočtové kázně.

[7] Je nepochybné, že konečný příjemce dotace uvedl ve svém čestném prohlášení nepravdivé informace o tom, že je MSP. Žalobkyně však byla povinna údaje uvedené žadatelem překontrolovat a žádost o poskytnutí dotace zamítnout. Vzhledem k tomu, že žalobkyně byla především příjemcem dotace a teprve následně jejím poskytovatelem, byla to právě žalobkyně, která použila poskytnuté finanční prostředky ve prospěch neoprávněného příjemce dotace, čímž došlo k porušení rozpočtové kázně před uzavřením veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace. Nelze proto zcela jednoznačně dovozovat, že mělo být zahájeno řízení o porušení rozpočtové kázně s konečným příjemcem dotace. Žadatel o dotaci připojil ke své žádosti povinné přílohy podle Příručky pro žadatele a příjemce, mezi nimiž byl přiložen i výpis z obchodního rejstříku (dále jen „výpis z OR“), z něhož měla žalobkyně vycházet a i přes prohlášení žadatele, že splňuje podmínky MSP, provést důslednější kontrolu přijatelnosti konečného příjemce i projektu. Z tohoto výpisu z OR jednoznačně vyplývá, že od 26. 10. 2007 byla jediným vlastníkem konečného příjemce dotace firma S group holding, a. s. Byť byl výpis z OR povinnou přílohou žádosti a žalobkyně ho měla k dispozici, tato se přiloženým výpisem z OR nezabývala.

[8] Žalobkyně byla podle rozhodnutí o poskytnutí dotace účastníkem řízení nejen do doby, než uzavřela s žadatelem smlouvu, ale zůstala jím ve vztahu k Ministerstvu pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“) i poté, a to bez ohledu na to, že se ve vztahu ke konečnému žadateli stala zároveň poskytovatelem dotace. Z toho vyplývá, že byla povinna plnit podmínky stanovené rozhodnutím o poskytnutí dotace ve vztahu k ministerstvu i nadále, po celou dobu realizace akce až do splnění účelu dotace resp. včetně uplynutí doby udržitelnosti. Tím, že s neoprávněným žadatelem uzavřela smlouvu a vyplatila mu dotaci ve výši 10.582.707,71 Kč, použila poskytnuté finanční prostředky v rozporu s účelem dotace, čímž z její strany došlo k neoprávněnému použití peněžních prostředků podle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech a k porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Porušení rozpočtové kázně konečným příjemcem dotace není přitom předmětem tohoto sporu.

[9] Stěžovatel nesouhlasil s názorem krajského soudu, že splnění podmínky MSP osvědčují žadatelé o dotaci pouze prostřednictvím čestného prohlášení, a že poskytovatelé dotací nejsou povinni podrobně provádět ověření splnění této podmínky. Poskytovatel dotace má povinnost před schválením projektu provést důslednou kontrolu všech náležitostí žádosti o dotaci a předložených dokumentů k projektu, včetně ověření právní formy žadatele z hlediska požadavku operačního programu na jeho charakteristiku MSP. Z výkladu krajského soudu a žalobkyně není patrný důvod, proč mají žadatelé přikládat k žádosti povinné přílohy, když by poskytovatelům dotace nebyla stanovena povinnost tyto doklady kontrolovat. Taktéž z tohoto výkladu není zřejmé, z jakého důvodu je v Příručce pro žadatele a příjemce ROP SV uvedena řada kontrol, které mají probíhat po

předložení žádosti, když poskytovatel dotace nemá povinnost taková podrobnější šetření provádět. Podle Příručky pro žadatele a příjemce ROP SV a podle Operačního manuálu měla žalobkyně jako poskytovatel provést před schválením poskytnutí dotace kontrolu přijatelnosti, tj. zda právní forma žadatele dovoluje, aby byl oprávněným žadatelem. Pokud toto kritérium není splněno, žadatel má být vyloučen. Žalobkyně před poskytnutím dotace však neodhalila, že konečný příjemce nesplňuje podmínku MSP, přestože jednou z povinných příloh žádosti o dotaci byl výpis z OR, ze kterého vyplývalo, že žadatel je 100 % vlastněn jiným podnikem (součást holdingu), a tím provedla neoprávněný výdej.

[10] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[11] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že se plně ztotožňuje s napadeným rozsudkem krajského soudu, který co do odůvodnění považuje za mimořádně věcný, z hlediska vnitřní logiky naprosto koherentní a plně šetřící podstatu a význam sporné otázky. Proto nesouhlasila s tvrzením stěžovatele, že rozsudek je nepřezkoumatelný z důvodu nesrozumitelnosti, nebo nedostatečného odůvodnění. Krajský soud se vypořádal se všemi navrženými důkazy, z nichž vyvodil logické závěry. Stěžovatel v kasační stížnosti nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku sice formálně namítal, sám však nespecifikoval žádný důkaz, nebo skutečnost, kterou by krajský soud při svém rozhodování měl vzít v potaz. Fakticky tak pouze polemizuje s právním názorem krajského soudu.

[12] Za drobného, malého a středního podnikatele se považuje podnikatel, který zaměstnává méně než 250 zaměstnanců a jeho roční obrat nepřesahuje 50 milionů EUR nebo jeho bilanční suma roční rozvahy nepřesahuje 43 milionů EUR. Informace o počtu zaměstnanců, ročním obratu, či bilanční sumě právnické osoby nejsou jednoduše dohledatelné a v žádném případě nevyplývají z výpisu z OR. Kontrola toho, zda je žadatel MSP, je prováděna právě kontrolou čestného prohlášení žadatele o dotaci. Žalobkyně navíc nebyla povinna informace obsažené v čestném prohlášení příjemce dotace ověřovat. Rozhodnutí o přidělení dotace pro rok 2009 v bodu 7 jasně definuje, jaké jednání lze považovat za porušení rozpočtové kázně ze strany žalobkyně a jeho extenzivní rozšíření na bod 8 odporuje zásadě speciality. Pokud se ukázalo, že žalobkyně přidělila dotaci neoprávněnému příjemci na základě jeho nepravdivých tvrzení, je to důvodem pro zahájení řízení o porušení rozpočtové kázně s žadatelem (faktickým příjemcem dotace) a nikoli s žalobkyní jakožto poskytovatelem dotace.

[13] Žalobkyně vždy plnila podmínky stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace a svěřené prostředky přerozdělovala v souladu s účelem stanoveným v bodě 4 tohoto rozhodnutí. Žalobkyně přitom není příjemcem dotace a ze zákona prakticky negeneruje žádné příjmy. Pokud by tedy na straně příjemce vzniklo pochybení např. v tvrzení, že je MSP, a na jeho základě by žalobkyně byla následně povinna uhradit odvod za porušení rozpočtové kázně, znamenalo by to prakticky okamžitou insolventci právnické osoby zřízené za účelem čerpání dotací z evropských fondů. Základním pojmovým znakem příjemce dotace je rozmnožení jeho majetku o vyplacenou dotaci. Žalobkyně však není oprávněna si přidělené prostředky ponechat. Stavět ji tedy do pozice příjemce dotace, tak

pokračování

jak to činí stěžovatel, je nejen nebezpečné z důvodů uvedených v napadeném rozsudku, ale rovněž to odporuje materiálnímu teleologickému výkladu právních norem. Formalismus, který ve své argumentaci použil nejen stěžovatel, ale i Ministerstvo financí ve svém rozhodnutí ze dne 9. 7. 2014, č. j. MF-19705/2014/12, vydaném v přezkumném řízení, byl právem krajským soudem označen za absurdní.

[14] Odpovědnost za splnění podmínky MSP leží na žadateli o dotaci a kontrola splnění této podmínky probíhá při posuzování žádosti o dotaci, tj. před podpisem smlouvy o poskytnutí dotace. Kontrola spočívá v ověření faktu, že žadatel čestně prohlásil, že je MSP. Totožným způsobem přitom postupují i další regionální rady, což bylo žalobkyní doloženo v průběhu jednání před krajským soudem. Žalobkyni proto nelze nařknout ze svévolného postupu při hodnocení žádosti o poskytnutí dotace, natožpak z toho, že by její postup byl v rozporu s právem. Při kontrolách, na něž poukazuje stěžovatel, jsou zjišťovány zcela odlišné skutečnosti, než to, zda příjemce dotace splňuje podmínku MSP. Při administrativní kontrole (která je spojena s žádostí o platbu) poskytovatel dotace ověřuje, zda vydaje, jejichž proplacení požaduje příjemce dotace, splňují parametry způsobilých výdajů dotovaného projektu. Při fyzické kontrole je pak zjišťováno, zda fyzický stav projektu odpovídá dokladům spojeným s žádostí o platbu, tj. zda položky proplacené příjemci byly skutečně příjemcem realizovány.

[15] Z uvedených důvodů žalobkyně navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[16] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Jelikož stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[19] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí

srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů krajský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl.

[20] V nyní posuzovaném případě ze správního spisu vyplývá, že žalobkyně dne 17. 12. 2007 vyhlásila 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“).

[21] 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 vyznačila, že je malým nebo středním podnikem, zároveň předložila čestné prohlášení, podle něž jsou údaje uvedené v žádosti pravdivé a úplné. Žalobkyně dopisem ze dne 10. 7. 2008 oznámila uvedené společnosti, že její projekt splnil všechny předepsané náležitosti a byl schválen k poskytnutí dotace.

[22] Ministerstvo rozhodnutím ze dne 16. 1. 2009, č. 1/RS_SV_2009, poskytlo žalobkyni dotaci v celkové výši 3.957.047.000 Kč. Podle bodu 4 uvedeného rozhodnutí (označeného účel dotace) byla žalobkyně, coby příjemce dotace, oprávněna použít poskytnuté finanční prostředky pouze k financování výdajů podle § 16c písm. a) zákona o podpoře regionálního rozvoje na podporu projektů realizovaných v rámci ROP SV.

[23] Dne 29. 1. 2009 žalobkyně uzavřela 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 žalobkyně připsána ve prospěch účtu konečného příjemce částka ve výši 10.582.707,71 Kč.

[24] Úřad žalobkyně 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.

pokračování

[25] Rozhodnutím ze dne 24. 6. 2014 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 žalobkyně. 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 žalobkyně uzavřela smlouvu o poskytnutí dotace.

[26] 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 žalobkyně zrušilo a řízení zastavilo. Finanční úřad obdržel dne 11. 7. 2014 podnět Ministerstva pro místní rozvoj 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 žalobkyni.

[27] Podle § 16c zákona o podpoře regionálního rozvoje se z rozpočtu Regionální rady bradí zejména a) výdaje na programy spolufinancované z rozpočtu Evropské unie a závazky vyplývající pro Regionální radu z plnění povinností uložených jí zákony, b) výdaje na vlastní činnost Regionální rady, c) splátky přijatých půjček, úvěrů a návratných finančních výpomocí, d) sankce za porušení rozpočtové kázně.

[28] Podle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech se pro účely tohoto zákona rozumí neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.

[29] Zákonná úprava podpory regionálního rozvoje je významně ovlivněna právem Evropské unie. Podle čl. 174 Smlouvy o fungování Evropské unie je jedním z cílů Evropské unie posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti, to znamená snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů. Fungování Evropského fondu pro regionální rozvoj a základní principy správy regionálního rozvoje z prostředků Evropské unie v členských státech jsou v současné době upraveny v nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1303/2013 ze dne 17. 12. 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (dále jen „nařízení č. 1303/2013“).

[30] Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo vydáno v lednu 2009 a tehdy byla též uzavřena smlouva o poskytnutí dotace konečnému příjemci, je třeba v souladu s přechodným ustanovením v čl. 152 věta druhá nařízení č. 1303/2013 použít na předmětnou pomoc nařízení č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (dále jen „nařízení č. 1083/2006“), včetně nařízení č. 1828/2006, kterým se nařízení č. 1083/2006 provádí.

[31] Podle § 15 zákona o podpoře regionálního rozvoje byly pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti zřízeny regiony soudržnosti. Podle § 16 zákona o podpoře regionálního rozvoje se v každém regionu soudržnosti kromě regionu soudržnosti Praha zřizuje Regionální rada regionu soudržnosti, která je právnickou osobou a hospodáří podle vlastního rozpočtu (§ 16a téhož zákona). Regionální rada je řídicím orgánem Regionálního operačního programu pro příslušný region soudržnosti ve smyslu čl. 59 nařízení č. 1083/2006 [(§ 16 odst. 3); obdobně čl. 125 nařízení č. 1303/2013]. Jejím úkolem je připravit a řídit provádění tohoto programu za účelem úspěšného využití finančních prostředků vyčleněných prostřednictvím strukturálních fondů na regionální rozvoj. Podle § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje vykonává působnost v oblasti veřejné správy a na její vztah ke státu se vztahují ustanovení o přenesené působnosti krajů obdobně.

[32] Povinnost Regionální rady regionu soudržnosti (dále též „regionální rada“) k odvodu za případné porušení rozpočtové kázně je záležitostí vnitrostátního institucionálního uspořádání, regulace a kontroly poskytnutých finančních prostředků. Nelze-li částky neoprávněně vyplacené příjemci získat zpět, odpovídá za uhrazení nevymožených částek zpět do souhrnného rozpočtu Evropských společenství členský stát, pokud se prokáže, že ztráta byla způsobena jeho pochybením nebo nedbalostí (čl. 70 odst. 2 nařízení 1083/2006). Podmínky hospodaření regionální rady jsou regulovány především zákonem o rozpočtových pravidlech (§ 16a zákona o podpoře regionálního rozvoje).

[33] Regionální rady jsou podle aktuální zákonné úpravy nadány právní subjektivitou, byly zřízeny zákonem a vykonávají pravomoci v oblasti veřejné správy. Nejvyšší správní soud regionální rady řadí mezi tzv. ostatní veřejnou správu a konstatuje, že to „*nejdou 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*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 10 As 177/2014 – 46).

[34] Nejvyšší správní soud se v rozsudcích ze dne 29. 9. 2016, č. j. 2 Afs 148/2016 – 145, a ze dne 19. 10. 2016, č. j. 3 Afs 127/2016 – 137 zabýval tím, zda regionální rada může být též v pozici sankcionovaného subjektu, tj. zda jí může být rozhodnutím správce daně uložena povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně. Konstatoval, že rozpočet regionální rady je takovým rozhodnutím zkrácen o hodnotu odpovídající výši odvodu, která pak nemůže být využita ke stanovenému účelu. Uložení odvodu proto dochází k dotčení vlastnického práva regionální rady ve smyslu práva nakládat s předmětem

pokračování

vlastnictví a užívat jej. Na překážku dotčení subjektivních veřejných práv přitom není, že finanční prostředky, kterými regionální rada disponuje, pocházejí z veřejných zdrojů. Na základě těchto úvah pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že regionální rada je rovněž aktivně legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí správce daně, jímž jí byla uložena povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[35] Judikatura Nejvyššího správního soudu tedy připouští aktivní legitimaci regionálních rad jako takovou, oproti dřívějšímu stanovisku krajských soudů, podle kterého rady jako vykonavatelé veřejné správy svého druhu nemají ve správním soudnictví aktivní věcnou legitimaci. Spor o splnění podmínek stanovených konkrétním operačním programem pro poskytnutí dotace koncovému příjemci však zpravidla vyplývá ze vztahu mezi řídicím orgánem operačního programu a příjemcem. Řídicí orgán je třeba od příjemce odlišovat. Příjemcem se rozumí podle čl. 2 bod 4 nařízení č. 1083/2006 hospodářský subjekt, orgán nebo podnik, veřejný či soukromý, odpovědný za zahájení nebo zahájení a provádění operací, tj. projektů, které byly vybrány řídicím orgánem operačního programu (bod 2). Není pochyb, že společnost S group SPORT FACILITY MANAGEMENT s.r.o. byla takovým příjemcem, dle nařízení č. 1303/2013 by byla považována za konečného příjemce (čl. 2 bod 12).

[36] Judikatura správních soudů vychází z toho, že za dodržení všech podmínek dotací jsou výlučně odpovědní příjemci podpor, v režimu dotací platí, že splnění podmínek, za nichž byly veřejné prostředky poskytnuty, musí prokázat příjemce dotace (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 7 Afs 71/2009 – 149, ze dne 6. 11. 2008, č. j. 5 Afs 36/2008 – 146, ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012 – 38). Opačný výklad by vedl ke stavu, kdy by byl příjemce dotace zbaven veškeré odpovědnosti za nesrovnalosti, které nebyly oznámeny poskytovatelem (srov. rozsudek ze dne 30. 10. 2012, č. j. 1 Afs 64/2012 – 33). Žalobkyně a následně Ministerstvo financí činily kroky k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně konečnému příjemci. Platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně konečným příjemcem, vydaný žalobkyní dne 29. 10. 2012 pod č. j. RRSV 16459, však byl po provedení přezkumného řízení zrušen. Teprve následně finanční orgány přistoupily k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně žalobkyni.

[37] Stěžovatel je přesvědčen, že se žalobkyně sama dopustila porušení rozpočtové kázně, pokud poskytla v rámci programu rozvoj základní infrastruktury a doprovodných aktivit v oblasti cestovního ruchu dotaci subjektu, který v tomto programu nebyl oprávněným žadatelem, neboť se nejednalo o malý nebo střední podnik. Žalobkyni považuje *především* za příjemce dotace a teprve *následně* za jejího poskytovatele. Vychází z přesvědčení o „řetězení“ dotačních vztahů obdobné povahy s tím, že totéž porušení povinností konečného příjemce vede k porušení rozpočtové kázně rovněž u Regionální rady regionu soudržnosti. Tento přístup není správný.

[38] Oba rozhodné právní vztahy totiž vykazují podstatné rozdíly. Žalobkyni byla poskytnuta dotace rozhodnutím o poskytnutí dotace, vzájemná práva a povinnosti z tohoto vztahu se řídí především zákonem o rozpočtových pravidlech. Následný vztah mezi řídicím orgánem jako poskytovatelem účelové dotace a jejím příjemcem pak zákonem č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Rozhodnutím o poskytnutí dotace nebyl financován konkrétní operační program. Ministerstvem pro

místní rozvoj byly „toliko“ alokovány finanční prostředky za účelem následného financování výdajů na programy spolufinancované z rozpočtu Evropské unie. Ministerstvo nemůže být v tomto právním vztahu v pozici řídicího orgánu, tento vztah nelze považovat za „operaci“ dle čl. 2 nařízení 1083/2006, dosud zde totiž není konkrétní operační program, pro který byly předmětné finance určeny. Žalobkyni proto nelze ve vztahu s Ministerstvem pro místní rozvoj považovat za příjemce podpory podle tohoto nařízení. Naproti tomu předmětem následného vztahu mezi žalobkyní a společností S group SPORT FACILITY MANAGEMENT s.r.o. založené smlouvou o poskytnutí dotace č. LB/0318/S je již „operace“ dle čl. 2 bod. 3 nařízení č. 1083/2006 – konkrétní projekt (víceúčelová rekreačně sportovní hala), žalobkyně je v tomto vztahu řídicím orgánem operačního programu, uvedená obchodní společnost příjemcem dle čl. 2 bodu 4 nařízení a zjištění, že uvedenou společnost nebylo možné považovat za MSP, je třeba považovat za „nesrovnalost“ podle bodu 7 tohoto ustanovení. Právě naznačená podstatná odlišnost v povaze obou právních vztahů se musí promítnout rovněž do rozsahu vzájemných práv a povinností jeho účastníků. Vždy je třeba uvážit, kde má zjištěné porušení právních předpisů a z toho vyplývající porušení rozpočtové kázně svůj původ a ve kterém právním vztahu je třeba porušení rozpočtové kázně spatřovat.

[39] Podle čl. XVII smlouvy o poskytnutí dotace byla žalobkyně oprávněna v souladu se zákonem o finanční kontrole kontrolovat, jestli se příjemce nedopustil nesrovnalosti podle čl. 2 bod 7 nařízení č. 1083/2006 s tím, že nesrovnalost může spočívat v porušení rozpočtové kázně podle § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Nesrovnalostí se podle uvedeného ustanovení rozumí porušení právních předpisů Společenství v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které vede nebo mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropské unie. Příjemci bylo s odkazem na toto ustanovení smlouvy vytčeno nerespektování vymezení oprávněného žadatele v rámci výzvy pro předkládání žádostí o poskytnutí dotace regionálního operačního programu dle přílohy I k nařízení komise (ES) č. 70/2001 a následně uložen odvod za porušení rozpočtové kázně do rozpočtu žalobkyně. Nejvyšší správní soud neshledal žádnou okolnost, která by bránila postupu žalobkyně podle § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Jakkoli byl následně meritorní výsledek tohoto řízení odlišný, nic to nemění na závěru, že žalobkyně byla oprávněna v důsledku tvrzené nesrovnalosti a porušení rozpočtové kázně proti obchodní společnosti postupovat.

[40] Čl. 59 nařízení č. 1083/2006 stanovil, že „členský stát určí pro každý operační program řídicí orgán: celostátní, regionální nebo místní orgán veřejné moci nebo veřejný či soukromý subjekt určený členským státem k řízení operačního programu“. Obdobně podle čl. 123 odst. 1 nařízení č. 1303/2013 „[k]aždý členský stát určí pro každý operační program celostátní, regionální nebo místní orgán veřejné správy nebo veřejný či soukromý subjekt jako řídicí orgán“. Podle čl. 125 odst. 1 téhož nařízení „[ř]ídicí orgán zodpovídá za řízení operačního programu v souladu se zásadou řádného finančního řízení“. Konkrétní úpravu organizačních aspektů správy regionálního rozvoje ponechává nařízení č. 1303/2013 (které má jinak na území členských států přímý účinek) i nařízení č. 1083/2006 na vnitrostátní právní úpravě.

[41] Z katalogu oprávnění řídicího orgánu dle čl. 60 nařízení č. 1083/2006, je třeba připomenout především oprávnění zajišťovat, aby operace pro financování byly vybírány na základě kritérií pro daný operační program a po celou dobu provádění zůstávaly v souladu s platnými předpisy Společenství a vnitrostátními předpisy, ověřovat, zda byly

pokračování

spolufinancované produkty dodány a služby poskytnuty, zda byly výdaje na operace vykázané příjemci skutečně vynaloženy a zda jsou v souladu s předpisy Společenství a vnitrostátními předpisy, zajišťovat existenci systému pro záznam a uchovávání účetních záznamů v elektronické podobě pro každou operaci v rámci operačního programu a shromažďování údajů o provádění nezbytných pro finanční řízení, monitorování, ověřování, audit a hodnocení atd.

[42] Povinnost regionální rady k odvodu za vlastní porušení rozpočtové kázně úzce souvisí se způsobem výkonu její pravomoci. Pokud má být zachován princip, že odpovědnými z dotačního vztahu jsou primárně příjemci podpor, je třeba případnou odpovědnost řídicího orgánu hledat v nedostacích při plnění povinností řídicího orgánu stanovených v nařízení č. 1083/2006 a č. 1303/2013. Případná odpovědnost regionální rady nenastupuje automaticky jako přímý důsledek neúspěchu ve snaze uložit odvod za porušení rozpočtové kázně konečnému příjemci. Potřebě odlišovat jednotlivé dotační vztahy nejen z hlediska jejich účastníků, ale i obsahu, nasvědčuje rovněž § 14 odst. 7 zákona o rozpočtových pravidlech, podle kterého v případě poskytnutí dotace do rozpočtu kraje nebo Regionální rady regionu soudržnosti, kdy kraj nebo Regionální rada regionu soudržnosti má povinnost takto získané prostředky poskytnout právnické nebo fyzické osobě, lze kraj nebo Regionální radu regionu soudržnosti v rozhodnutí o poskytnutí dotace zavázat, že vrátí ve stanovené lhůtě do státního rozpočtu a v případě finančních prostředků podle § 44 odst. 2 písm. d) a f) do Národního fondu finanční prostředky, které příslušná právnická nebo fyzická osoba vrátila do rozpočtu kraje nebo Regionální rady regionu soudržnosti jako sankci za porušení rozpočtové kázně podle zvláštního právního předpisu, anebo finanční prostředky, které příslušná právnická nebo fyzická osoba vrátila kraji nebo Regionální radě regionu soudržnosti jako nepoužité.

[43] Rozhodnutí o poskytnutí dotace výslovně předpokládá odvod za porušení rozpočtové kázně pouze v případech neplnění konkrétně specifikovaných podmínek rozhodnutí (čl. 6c až 6e) a stanoví výši odvodu v takovém případě. O tyto případy se nyní nejedná. V bodu 4 rozhodnutí o poskytnutí dotace žalobkyni bylo pouze zcela obecně uvedeno, že příjemce dotace je oprávněn použít poskytnuté finanční prostředky pouze k financování výdajů dle ustanovení § 16c písm. a) zákona o podpoře regionálního rozvoje, tedy na programy spolufinancované z rozpočtu Evropské unie. To se však stalo, přinejmenším z formálního hlediska. Nebylo sporu, že předmětné finanční prostředky nebyly vyplaceny „mimo“ schválený Regionální operační program, nebyly vzneseny námitky ke koncepci a fungování operačního programu jako takového. Rovněž námitky, zda měla žalobkyně sama provést předběžnou kontrolu správnosti údajů uváděných konečným příjemcem, či zda bylo lze vycházet z údajů v jejím čestném prohlášení, nelze považovat za takové výhrady, které by byly způsobilé založit povinnost žalobkyně k odvodu za vlastní porušení rozpočtové kázně. Svojí povahou totiž stále míří do vztahu mezi řídicím orgánem a konečným příjemcem. Zda bylo možné konečného příjemce považovat za malý nebo střední podnik, je tedy otázkou odpovědnostního vztahu mezi konečným příjemcem a žalobkyní. Následkem procesního neúspěchu regionální rady v řízení o porušení rozpočtové kázně konečným příjemcem nemůže být obdobné řízení vycházející ze shodných skutkových a právních důvodů vůči regionální radě jako příjemci předtím poskytnuté dotace.

[44] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud přisvědčil závěrům krajského soudu vysloveným v kasační stížnosti napadeném rozsudku a zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[45] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni, jíž by právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. září 2019

Mgr. David Hipšr
předseda senátu