



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Mgr. Barbory Berkové a soudců JUDr. Markéty Fialové a JUDr. Michala Jantoše ve věci

žalobce: **n. s. z.**
sídlem J. 585/4, X B.

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

za účasti: **C. M. s. r. o., IČO X**
sídlem O. 202, X O.
zastoupená advokátem Mgr. Lukášem Trojanem
sídlem Na Strži 2102/61a, 140 00 Praha

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

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 26. 5. 2021, č. j. MF-8374/2021/1203-5
se zrušuje a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

A. Vymezení věci a obsahu podání účastníků

1. Společnost C. M., s. r. o. vystupující v tomto řízení jako osoba zúčastněná na řízení (dále označována jako „společnost C.“) uzavřela s R. r. r. s. S. M. dne 15. 6. 2011 veřejnoprávní smlouvu č. X (dále jen „Smlouva“), kterou regionální rada poskytla uvedené společnosti dotaci v celkové výši 5 994 108,54 Kč na realizaci projektu *P. u s. a. O.*, jenž společnost C. 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 C. 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 R. r. r. soudržnosti S. M. (dále též „správce daně“) daňové řízení a vydal platební výměr ze dne 9. 12. 2020, č. j. OKN-PRK 1/2019, jímž společnosti C. 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 CH., IČ: X (dále jen „spolek Ch.“) byla M. š. m. a t. (MŠMT) v roce 2008 poskytnuta dotace na rekonstrukci ubytovny sportovců - I. etapa v areálu TJ-Ch. v O. – D. p. Z dotace byla provedena tzv. hrubá stavba. Spolek Ch. je personálně propojen se společností C. prostřednictvím osoby Ing. V. M. Dotace byla v nynější věci poskytnuta na dokončení objektu, jehož realizaci započal z poskytnuté dotace spolek Ch. Za této situace měla společnost C v projektové žádosti v poli *Vazba na jiné aktivity a projekty* na záložce *Popis projektu* uvést návaznost na dotaci poskytnutou personálně propojenému spolku Ch, což neučinila. Tímto jednáním společnost C 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 C 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 Ch, a jejímž prostřednictvím společnost C 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 C. naplnila uvedená eliminační kritéria, neměla s ní být vůbec Smlouva uzavřena a její projekt měl být vyřazen.
3. Proti platebnímu výměru brojila společnost C. odvoláním, na jehož základě Ministerstvo financí napadeným rozhodnutím zrušilo platební výměr správce daně a řízení ve věci odvodu zastavilo. Ministerstvo dospělo 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 závěr se ministerstvo zabývalo také tím, zda byly výhrady správce daně důvodné a dospělo k závěru, že společnost C. skutečně měla v žádosti o poskytnutí dotace, v části *Vazba na jiné aktivity a projekty* uvést informaci o dotaci poskytnuté spolku Ch. Společnost C. sice uvedla, že její projekt má návaznost na aktivitu spolku Ch. v dané lokalitě, nicméně poskytnutá informace nijak nespecifikuje návaznost na konkrétní dotační titul. Informace poskytnutá společností C. 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 C. 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 Ch. 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 C. oprávněna užívat nemovitost ve vlastnictví spolku Ch. Ten sice uzavřením nájemní smlouvy porušil rozpočtovou kázeň, nicméně to nelze klást k tíži společnosti C., 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 Ch. a jejímu následnému využívání jako penzionu, nebylo naplněno ani eliminační kritérium *Majetkové vztahy*.

4. Proti rozhodnutí Ministerstva financí 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 ministerstva 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.

- ministerstvo v napadeném rozhodnutí správně uvedlo, že společnost C. byla povinna v poličku *Vazba na jiné aktivity a projekty* uvést informaci o dotaci MŠMT přidělené spolku Ch. Ministerstvo však nesprávně bagatelizuje pochybení společnosti C. Neuvedení informace o poskytnuté dotaci totiž bránilo synergickému posouzení projektu ohledně návazností na jinou možnou podporu z veřejných zdrojů. Společnost C. 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 ministerstvo nevyloučilo, že neuvedení údaje o poskytnuté dotaci spolku Ch. mohlo mít vliv na bodové hodnocení projektu. Společnost C. 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 nevyplynula 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*. S Ch. uzavřením nájemní smlouvy se společností C. porušil podmínky, za kterých mu byla MŠMT poskytnuta dotace na rekonstrukci ubytovny sportovců, o čemž personálně propojená společnost C. nutně musela vědět. Bez předmětné nájemní smlouvy by ale společnost C. nemohla splnit podmínku spočívající v zajištění majetkových vztahů k nemovitosti ve vlastnictví spolku Ch. a nemohla by proto vůbec o dotaci žádat. Naopak spolek Ch. nemohl žádat o dotaci v rámci Regionálního operačního programu, neboť ta byla určena jen pro podnikatelské subjekty. Z tohoto jednání převážně profitovala společnost C., 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 C. tak těžila z protiprávního jednání personálně propojeného spolku Ch., 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 pronájmem nemovitosti ve vlastnictví spolku Ch. To se nestalo, změna podmínek dotace iniciována nebyla, naopak porušení dotačních podmínek MŠMT bylo zamlčeno, ač o tom musela společnost C. 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 Ministerstva

financí, které popsany názor již v minulosti vyslovilo, 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 C. 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 C.

5. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě navrhl žalobu zamítnout. Převážně zopakoval své argumenty uvedené v napadeném rozhodnutí. Nad rámec uvedl, že společnost C. nezatajila vazbu na jiné dotační tituly, jen je konkrétně nespecifikovala. Ani Instrukce k vypracování webové aplikace B.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 C. 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 C. a vyžádat si další informace. Pouze z personálního propojení spolku Ch. a společnosti C. nelze dovodit nepoctivost jednání zmíněné společnosti.
6. Společnost C. 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 spatřuje 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 C. uvedla, že její projekt se týkal totožné nemovitosti, na jejíž rekonstrukci obdržel dotaci spolek Ch. Ten

však hodlal realizovat ubytovnu pro sportovce, zatímco společnost C. 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 C. nebyla povinná uvést návaznost na dotační titul spolku Ch., 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 Ch. nemovitost přenechal společnosti C., 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 C. Navíc sám správce daně uznal, že nájemní smlouva byla platná a účinná. Případné pochybení spolku Ch. se nijak nedotklo práva společnosti C. užívat danou nemovitost. Spolek Ch. 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 Ch., tím spíše nemohou být vyvozovány vůči společnosti C. Ani spolek Ch. 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 C. Proto nemůže obstát ani úvaha týkající se porušení § 6 OZ.

7. Žalobce v návaznosti na vyjádření společnosti C. 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 Ch. by nemohla společnost C. o dotaci vůbec žádat a z této smlouvy výrazně profitovala. Sjedené 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 Ch. bylo kalkulováno s tím, že v daném objektu nebude ubytovna, nýbrž penzion. Z probíhajícího trestního řízení vyplynulo, že MŠMT nikdy spolku Ch. 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 (O.), který prověřoval jednání společnosti C. při podání žádosti o dotaci na základě Výzvy 15/2009, avšak s tím, že na provedení tohoto důkazu netrvá.
8. Společnost C. k vyjádření žalobce uvedla, že i kdyby skutečně měla povinnost uvést v žádosti údaj o dotaci poskytnuté spolku Ch., 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 O. zpravodaji nejsou rozhodující. Ze spisu totiž vyplývá, že spolek Ch. zamýšlel vybudovat stavbu ubytovny pro sportovce, kdežto společnost C. penzion pro veřejnost, tedy zcela jinou stavbu, proto také musel stavební úřad změnit stavební povolení. Zpráva O. je podle ní nepřipustným důkazním prostředkem, protože při jejím vypracování postupoval O. 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 Ministerstva financí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Krajský soud rozhodl bez jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s.
10. Poté co věc napadla soudu, došlo k na základě zákona č. 251/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony s účinností od 1. 1. 2022 ke zrušení regionálních rad regionů soudržnosti a ke změně odpovídající procesní úpravy. Působnost nadřízeného orgánu v důsledku toho přešla z Ministerstva financí na Odvolací finanční ředitelství, proto soud podle § 69 s. ř. s. jako s žalovaným jednal právě s ním. Přechod působnosti nevylučuje ani čl. IX bod 4 zákona č. 251/2021 Sb., který se vztahuje na řízení neukončená ke dni 31. 12. 2021. Tato řízení dokončí ministerstvo. Poté však již působnost přechází na Odvolací finanční ředitelství, a to i tehdy, pokud by bylo rozhodnutí ministerstva posléze zrušeno (blíže srov. usnesení zdejšího soudu ze dne 17. 5. 2022, č. j. 65 Af 68/2020-79 a rozsudky NSS ze dne 24. 10. 2022, č. j. 7 As 125/2022-41, ze dne 1. 9. 2022, č. j. 6 Afs 89/2022-28 nebo ze dne 22. 12. 2022, č. j. 8 Afs 178/2022-44).
11. Z ustanovení § 66 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že žalobu proti rozhodnutí je oprávněn podat nejvyšší státní zástupce, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem. Judikatura NSS dovodila, že úvaha, zda je v konkrétní věci dán *závažný veřejný zájem*, je vyhrazena nejvyššímu státnímu zástupci a nepodléhá přezkumu správními soudy. Rozšířený senát NSS charakterizuje oprávnění nejvyššího státního zástupce dle § 66 odst. 2 s. ř. s. jako *procesní vstupenku* do řízení o žalobě za situace, kdy jiné osoby nechťejí, nemohou nebo už nemohou takové řízení vyvolat (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 6. 2015, č. j. 2 As 103/2015-128, č. 3254/2015 Sb. NSS). Je tedy na žalobci, aby svého práva využíval pouze v případech, kdy to vyžaduje závažný veřejný zájem (srov. rozsudek ze dne 5. 11. 2007, č. j. 8 As 27/2006-70, č. 1455/2008 Sb. NSS). Soud se proto věcně zabývá každou žalobou nejvyššího státního zástupce, která jinak splňuje obecné náležitosti a byla podána v tříleté žalobní lhůtě. Úvaha o existenci závažného veřejného zájmu je pak podstatná při posuzování důvodnosti žaloby podle § 66 odst. 2 s. ř. s. Žaloba podaná nejvyšším státním zástupcem může být důvodná toliko v případech, kdy je nezákonnost správního rozhodnutí natolik intenzivní, že narušuje závažný veřejný zájem (srov. rozsudek ze dne 28. 4. 2016, č. j. 4 Azs 33/2016-48).
12. Napadené rozhodnutí je vystavěno na dvou pilířích. Prvním z nich je názor Ministerstva financí, že není možné řešit cestou odvodu za porušení rozpočtové kázně pochybení

příjemce dotace, ke kterému došlo ještě před uzavřením veřejnoprávní smlouvy. Druhým pak závěr, že společnost C. nenaplnila žádné eliminační kritérium.

13. Krajský soud se předně zabýval prvním z nich. Pokud by totiž dospěl k totožnému závěru jako Ministerstvo financí, nemělo by význam zabývat se tím, zda společnost C. skutečně naplnila některé eliminační kritérium. V případě, že posoudí věc odlišně od Ministerstva financí, bude se zabývat druhým z nich. Jestliže krajský soud zjistí, že napadené rozhodnutí je nezákonné, bude se zabývat tím, zda se jedná o natolik intenzivní nezákonnost, která narušuje závažný veřejný zájem.

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

14. 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.
15. 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.*
16. 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 %.
17. 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.
18. 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 konkretizována v jednotlivých dotačních výzvách, jež upravují podmínky, které musí splnit každý subjekt žádající o dotaci, aby ji vůbec mohl obdržet. S ministerstvem 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).

19. 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).
20. 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*.
21. Argumentace § 14e a § 15 rozpočtových pravidlech není přiléhavá. 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.

22. 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 ministerstvem 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.
23. Vyslovený právní názor přeneseně na nynější věc znamená, že porušení podmínek stanovených ve Výzvě 15/2009 může představovat porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.
24. Nyní se soud bude zabývat otázkou, zda k tomuto porušení došlo.

Společnost C. byla povinna v žádosti uvést návaznost na dotaci poskytnutou spolku Ch.

25. Výzva 15/2009 stanoví, že kritéria pro výběr projektů přijatých v rámci této výzvy jsou uvedena v dokumentu *Výběrová kritéria pro výzvu č. 15/2009* (dále jen „Výběrová kritéria“). Z Výzvy 15/2009 dále vyplývá, že postup zpracování projektové žádosti, postup pro její hodnocení a schvalování, požadavky na žadatele a na realizaci projektu, náležitosti žádosti a jednotlivých příloh je stanoven v *Příručce pro žadatele* (dále jen „Příručka“).
26. Z kapitoly 3.3.1 Příručky vyplývá, že projektovou žádost tvoří webová žádost B.7 a její přílohy. Při vyplňování žádosti B.7 musí žadatel postupovat dle Instrukce, ve které jsou jednotlivé vyplňované části podrobně popsány a vysvětleny na ilustrativních příkladech. Z Instrukce je pro rozhodnutí soudu podstatné následující. V záložce 3.2 *Projekt* žadatel označí pole *Bylo požádáno nebo byly poskytnuty další podpory ve vztahu k projektu z jiných veřejných zdrojů* v případě, že požádal nebo již získal další podpory ve vztahu k projektu. K záložce 3.15 *Další podpory projektu* je v Instrukci uvedeno, že tato záložka je relevantní toliko v případě, že žadatel zaškrtnl pole *Bylo požádáno nebo byly poskytnuty další podpory ve vztahu k projektu z jiných veřejných zdrojů*. Instrukce k záložce 3.4 *Popis projektu* nabízí k vyplnění pole *Vazba na jiné aktivity a projekty*, do kterého je žadatel povinen uvést, *jaká je vazba jeho projektu na jiné aktivity a projekty – v rámci ROP S. M., 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*. Instrukce k celé záložce 3.4 *Popis projektu* uvádí, že jí má žadatel věnovat maximální pozornost, protože *slouží k hodnocení projektu. Uvedené údaje musí obsahovat klíčové informace o projektu, které jsou doloženy či podrobněji popsány v Marketingové analýze, resp. v dalších přílohách žádosti. Popis musí být v souladu a v potřebných souvislostech s dalšími částmi a přílohami. Popis musí rovněž umožnit posouzení vazeb a dalších návazností v příslušném místě realizace projektu (synergie). Tento popis slouží jako zásadní informace pro hodnotitele při hodnocení Vaší žádosti. Důležitá je také návaznost na část 3.16 Hodnoty indikátorů*.

27. V Příručce je dále zakotvena povinnost žadatele uvést veškeré údaje pravdivě a úplně. Splnění této podmínky se dokládá čestným prohlášením, které tvoří součást projektové žádosti.
28. Společnost C. do pole *Vazba na jiné aktivity a projekty* uvedla, že její projekt „*má návaznost na stávající aktivitu zdejšího lyžařského areálu i na ostatní sportovní aktivity v O., které se zde snaží aktivně rozšiřovat i občanské sdružení Ch., které nedaleko vybudovalo nové sportoviště*“.
29. Krajský soud zcela souhlasí s žalobcem (a také s žalovaným), že společnost C. měla v poli *Vazba na jiné aktivity a projekty* uvést návaznost na dotaci poskytnutou MŠMT spolku Ch. Z citované části pokynů k tomuto poli jasně vyplývá, že žadatel má uvést vazbu jeho projektu na jakékoliv jiné projekty financované z veřejných zdrojů. Instrukce na rozdíl od pole *Bylo požádáno nebo byly poskytnuty další podpory ve vztahu k projektu z jiných veřejných zdrojů* nezmiňuje, že by se mělo jednat jen o jiné projekty téhož žadatele podpořené z veřejných zdrojů. To je zcela pochopitelné, protože jinak by po žadateli byly nesmyslně vyžadovány dvakrát tytéž informace. Takový závěr nelze dovodit ani z poslední věty vysvětlivky k poli *Vazba na jiné aktivity a projekty*. Ta pojednává o tom, že pokud žadatel nerealizuje *takové* projekty – tedy projekty, které by měly návaznost na jiné projekty odlišných žadatelů podpořené z veřejných zdrojů – má uvést, že taková vazba není. V tomto směru zcela přílehavě argumentoval správce daně ve svém rozhodnutí, ve kterém uvedl, že součástí pravidel ROP je mj. zásada zamezení dvojího financování. V rámci ní se posuzuje, zda byla dotace z jiného dotačního programu poskytnuta na stejné aktivity a současně stejnému žadateli. Informace o případných dalších podporách žadatele se proto vyžadují v rámci pole *Bylo požádáno nebo byly poskytnuty další podpory ve vztahu k projektu z jiných veřejných zdrojů*, které se týká jiných žádostí žadatele k témuž projektu. Do pole *Vazba na jiné aktivity a projekty* se mají uvést informace o jiných projektech jiných žadatelů podpořených z veřejných zdrojů, na které má projekt žadatele návaznost. Současně se prověřuje návaznost a soulad projektu s jinými podmínkami jiných dotačních programů (srov. str. 16 a 17 platebního výměru).
30. Společnost C. sice uvedla do zmíněného pole informaci o tom, že její projekt navazuje na činnost spolku Ch., avšak ani náznakem v něm neuvedla návaznost na dotaci poskytnutou MŠMT, a tato informace se nenachází ani v marketingové analýze, jak tvrdilo ve svém vyjádření ministerstvo. Poskytnutá informace je zjevně neúplná a jakákoliv polemika ministerstva ohledně toho, zda tuto situaci lze srovnat s případem, kdy by společnost C. dané pole vůbec nevyplnila, není namístě. Jak bylo uvedeno výše, smyslem požadované informace bylo posoudit jednak vazby projektu společnosti C. na jiné projekty dotované z veřejných zdrojů a jejich dotační podmínky, a také zamezit případnému dvojímu financování téhož projektu téhož žadatele. Poskytnutá informace ale v žádné případě neumožnila správci daně tyto skutečnosti prověřit.
31. Odkaz žalovaného na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2021, č. j. 5 A 191/2016-101 není namístě. Soud v něm posuzoval, zda je dán důvod ke zrušení veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace podle § 167 odst. 1 písm. e) správního řádu. Jednalo se situaci, ve které žadatel o dotaci v žádosti uvedl, že je malým nebo středním podnikem, a ačkoliv to nebyla pravda, dotace mu přesto byla poskytnuta. Soud dospěl k závěru, že popsáný důvod pro zrušení veřejnoprávní smlouvy není naplněn, protože poskytovatel dotace mohl z obchodního rejstříku snadno zjistit, že žadatel není malým a středním podnikem, tudíž nebylo možné dospět k závěru, že by tuto skutečnost nevěděl bez svého zavinění (což je podmínkou aplikace uvedeného ustanovení). Soud však tento

závěr vyslovil toliko k možnosti zrušení veřejnoprávní smlouvy ve sporném řízení. Jedná se tak ve všech ohledech o zcela jinou věc. Soud nicméně i zde *obiter dictum* připomenul, že je to žadatel o dotaci, kdo je plně odpovědný za splnění podmínek dotace.

32. Soud proto uzavírá, že již v této skutečnosti (zatajení vazby na jiný projekt financovaný z veřejných zdrojů) lze spatřovat porušení rozpočtové kázně, protože se jedná o porušení podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta. Porušením rozpočtové kázně se totiž rozumí každé porušení podmínek dotace (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33). Lze však souhlasit s ministerstvem, že popsání porušení rozpočtové kázně samo o sobě automaticky nediskvalifikovalo společnost C. ze získání dotace. Zbývá posoudit, zda zamlčení dané informace znemožnilo správci daně zjistit, že došlo k naplnění eliminačních kritérií.

Společnost C. naplnila eliminační kritéria

33. Výzva 15/2009 popisuje dvě etapy, ve kterých probíhá hodnocení jednotlivých projektů. Z kapitoly 3.3.5 Příručky vyplývá, že věcné hodnocení přijatých projektových žádostí v rámci Etapy 1 je prováděno pomocí multikriteriálního bodového hodnocení. K tomuto účelu jsou využívána hodnotící kritéria, která jsou uvedena ve Výběrových kritériích a která stanoví kromě hodnocených oblastí a maximálního počtu bodů také eliminační kritéria, která je nezbytně nutné dodržet, aby projektová žádost mohla postoupit do Etapy 2 - dopracování projektu. Dle těchto kritérií je projektovým žádostem přiřazeno bodové ohodnocení. Projektové žádosti s nejvyšším počtem dosažených bodů jsou s ohledem na výši finanční alokace Výzvy 15/2009 schváleny k dopracování. Schválení projektových žádostí v Etapě 1 je podmíněné s tím, že v Etapě 2 musí být projekt dopracován podle stanovených podmínek. Úspěch projektové žádosti v rámci věcného hodnocení je tedy nutnou, nikoliv však postačující podmínkou pro získání podpory předložené projektové žádosti. V kapitole 3.4.1 je dále uvedeno, že hodnocení v rámci Etapy 2 probíhá na základě kritérií dopracování projektu, která jsou stanovena ve Výběrových kritériích. Kritéria jsou hodnocena odpovědí ANO/NE. Jedná se o kritéria eliminační (vylučovací), proto není-li v dané lhůtě některá z požadovaných příloh doložena, nebo příloha nesplňuje požadavky ROP S. M. – tj. je v jakémkoliv kritériu hodnocena NE, není možné uzavřít s žadatelem Smlouvu o poskytnutí dotace a projekt není doporučen ke schválení.
34. Z Výběrových kritérií vyplývá, že v rámci Etapy 2 se hodnotí mj. kritérium *Hodnocení kvality a proveditelnosti projektu*, jenž je složeno z několika subkritérií, mezi které se řadí kritérium *Není v rozporu s legislativou Evropské unie a České republiky a Majetkové vztahy*. V rámci prvního z nich se hodnotí, 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 rámci druhého z nich se posuzuje, zda způsob řešení majetkových vztahů je dostatečně doloženo a ošetřeno tak, že nebude ohrožena realizace projektu a jeho provozní fáze. Podle Přílohy č. 1 Výzvy 15/2009 je pro posouzení posledně zmíněného kritéria povinen žadatel doložit vlastnické právo k objektům či pozemkům, které jsou zahrnuty do projektu. V případě nájmu dodá nájemní smlouvu (jejíž součástí je souhlas majitele s realizací projektu a detailní popis vypořádání majetkových vztahů v případě vypovězení nájmu).

35. Ze správního spisu dále vyplývá (a není to mezi účastníky sporné), že mezi základajícími členy spolku Ch. byl rovněž Ing. V. M., který jednal jménem spolku ve věcech spojených s jeho registrací a také se stavebním úřadem ohledně územního rozhodnutí, stavebního povolení a dalších věcí týkajících se rekonstrukce ubytovny, na kterou spolek obdržel v roce 2008 dotaci z MŠMT. Dotační program MŠMT byl určen pro nepodnikatelské subjekty. Podle závazné podmínky č. 9 obsažené v rozhodnutí MŠMT platilo, že *jiná zcizení (úplatná nebo i bezúplatná) majetku pořízenému s účastí dotace anebo při jeho využívání k jinému, než registrovanému účelu anebo při předání do dlouhodobého pronájmu jiným subjektům bude vždy považováno za neoprávněné použití prostředků státního rozpočtu (tato podmínka, včetně případné zástavy majetku, platí 10 let od dokončení stavby, akce, nerozhodnely MŠMT jinak)*. Přesto spolek Ch. dne 7. 10. 2009 uzavřel se společností C. nájemní smlouvu, kterou dal do užívání rozestavěnou stavbu, na jejíž výstavbu byly použity prostředky z dotace MŠMT, a to na dobu 15 let počínaje dnem 1. 7. 2011. Sjednané nájemné činilo 30 000 Kč měsíčně. V této době až do června 2013 byl jediným společníkem a jednatelem společnosti C. Ing. V. M. Ten za společnost C. dne 25. 11. 2009 podepsal žádost o poskytnutí dotace na základě Výzvy 15/2009, která byla určena jen pro podnikatele. Přílohou žádosti byla vedle nájemní smlouvy se spolkem Ch. také nájemní smlouva uzavřená mezi Ing. V. M. a společností C., kterou Ing. V. M. přenechal do užívání uvedené společnosti další pozemky, na kterých stojí stavba penzionu. V popisu projektu společnost C. uvedla, že dotace bude použita na dokončení rozestavěné stavby, která bude sloužit jako penzion. Uzavřením nájemní smlouvy se společností C. porušil spolek Ch. podmínku, za které mu byla dotace poskytnuta, tj. podmínku zákazu dispozice s majetkem, a byl vyzván k vrácení části poskytnuté dotace.
36. Krajský soud souhlasí s žalobcem, že v jednání společnosti C. lze spatřit prvky zneužití práva a že jednání této společnosti bylo rozporné se zásadou poctivosti právního jednání. Takovému jednání nelze přiznat právní ochranu.
37. Zákaz zneužití práva není výslovně upraven v právních předpisech, jde o právní princip, který plní funkci *záchranné brzdy* pro případ, že by právní pravidla při svém doslovném uplatnění vedla k rozporu s materiální spravedlností, neboť by byla využita v rozporu se smyslem a účelem dané právní úpravy (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 10. 2015, č. j. 9 Afs 57/2015-120). Tento princip slouží jako *materiální korektiv formálního pojmání práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko ekvity (spravedlnosti)*. Obdobnými principy jsou např. zákaz jednat v rozporu s dobrými mravy, ochrana dobré víry, ochrana poctivého obchodního styku, či zákaz obcházení zákona (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2016, č. j. 8 Afs 87/2016-60). Nepochybně však má své místo i v daňovém právu, mezi které nepochybně spadá také oblast poskytování dotací (poprvé se touto zásadou v daňovém právu zabýval NSS v rozsudku ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS).
38. K posouzení toho, zda ke zneužití práva došlo, se využívá tzv. dvoustupňový test inspirovaný judikaturou SDEU. Uvedený test spočívá v hodnocení objektivního a subjektivního prvku zneužití práva. Objektivní prvek spočívá v tom, že navzdory formálnímu splnění podmínek daných právem nebyl naplněn účel dané právní úpravy; subjektivní prvek se hodnotí jako záměr získat výhodu umělým vytvořením podmínek pro její dosažení (srov. např. rozsudek SDEU ze dne 21. 2. 2006, *Halifax*, C-255/02, Sb. rozh., s. I-1609). Na tuto judikaturu následně navázal také NSS, který v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb.

NSS, uvedl, že nárokové právo lze z titulu zneužití práva odepřít pouze tehdy, pokud jeho relevantní hospodářská činnost nemá žádné jiné objektivní vysvětlení než získání nároku vůči správci daně, a přiznání práva by bylo v rozporu se smyslem a účelem příslušných ustanovení. Nejde přitom vůbec o zastírání určitého právního jednání jednáním jiným (simulaci a disimulaci), ale o umělé vytvoření podmínek směřujících k získání daňové výhody. Daňový subjekt nic nezastírá, ale od počátku jedná tak, aby na daňové zvýhodnění dosáhl.

39. Z výše popsaného skutkového stavu vyplývá, že jednání společnosti C. při uzavření nájemní smlouvy a následném podání žádosti bylo souladné s objektivním právem. Zmíněná společnost vskutku nebyla vázána dotačními podmínkami MŠMT a nic ji nebránilo uzavřít předmětnou nájemní smlouvu a následně požádat o poskytnutí dotace regionální radu. Přesto nebyl naplněn smysl podmínky č. 9 stanovené v rozhodnutí MŠMT, jenž spočíval v tom, že se majetek pořízený z dotace MŠMT neměl dostat do užívání třetím osobám (MŠMT sice mohlo udělit výjimku, avšak ze spisu nevyplývá, že by tak učinilo, proto je tato podmínka bezpředmětná). Tato podmínka měla nepochybně mj. zabezpečit, že třetí osoby nebudou moci bez souhlasu MŠMT žádat o podporu z veřejných zdrojů, která by se měla tohoto majetku týkat. To totiž bez oprávnění k užívání dané věci obvykle není možné. Právě tento účel byl uzavřením nájemní smlouvy mezi spolkem Ch. a společností C. porušen. Jakkoliv lze jeho porušení a porušení formální podmínky stanovené v rozhodnutí MŠMT přičítat formálně jen spolku Ch., nelze odhlížet od ostatních skutečností, a to zejména od personálního propojení mezi ním a společností C. v osobě Ing. V. M., který musel o dané podmínce vědět jakožto člen spolku, za který jednal ve věcech týkajících se dané stavby. Ze stejného důvodu o ní musela vědět též společnost C. (to ostatně ani není mezi účastníky sporné). Proto lze usoudit, že k porušení účelu dotace poskytnuté MŠMT významným způsobem přispěla, resp. jej umožnila také společnost C. Bez ní by totiž k porušení smyslu a účelu dotace z MŠMT nedošlo. Porušení této podmínky mělo zjevně jediný účel, a to získat do užívání rozestavěnou stavbu, kterou hodlala společnost C. dokončit a provozovat jako penzion za prostředky získané dotací z rozpočtu regionální rady, o které spolek žádat nemohl a společnost C. by o ní zase nemohla žádat bez uzavřené nájemní smlouvy, o které však věděla, že by neměla být uzavřena. Právě tato skutečnost byla zneužita prostřednictvím společnosti C., tedy formálně odlišného subjektu, který však v důsledku personálního propojení slovy obchodního práva *jednal ve shodě* se spolkem. Osoba Ing. V. M. je v celém řetězci klíčová, neboť to byl on, kdo jménem společnosti C. uzavřel problematickou nájemní smlouvu se spolkem Ch. Byl to rovněž on, kdo působil ve spolku Ch., a kdo současně vlastnil další pozemky, které byly potřebné pro stavbu penzionu, a které dal nájemní smlouvou do užívání své společnosti C. Ani bez nich by společnost C. nemohla o dotaci žádat, neboť na nich je umístěna stavba penzionu. Jak trefně poznamenal žalobce, společnost C. z formálního hlediska nehrozil žádný postih ze strany MŠMT a mohla na celé věci toliko získat, zvláště za situace, kdy informaci o předchozí podpoře ze strany MŠMT neuvedla v žádosti o dotaci. Z hlediska obecných zásad spravedlnosti není přípustné, aby při takovém jednání bylo společnosti C. ještě poskytnuto dobrodiní v podobě dotace, která jí umožní realizovat její podnikatelský záměr a následně z něj profitovat.
40. Dovolávala-li se společnost C., jakožto osoba na řízení zúčastněná, vlivu § 14f odst. 2 rozpočtových pravidel ve věci dotace MŠMT poskytnuté spolku Ch., je třeba uvést, že splněním podmínek uvedeného ustanovení, tj. vyhověním výzvě poskytovatele dotace a vrácením části dotace ve stanovené lhůtě, sice došlo ve vztahu ke spolku Ch. k aktivaci

fikce neporušení rozpočtové kázně z jeho strany, nikoli však k popření skutečnosti, že jmenovaný spolek porušil dotační podmínky, tj. podmínky, za nichž mu byla dotace poskytnuta. Naopak, právě skutečnost, že k porušení dotačních podmínek uzavřením nájemní smlouvy došlo, zřetelně vedlo spolek Ch. k využití postupu dle § 14f odst. 2 rozpočtových pravidel, tj. vrácení části dotace. Nelze tak souhlasit s tvrzením osoby na řízení zúčastněné, že pochybení spolku Ch. bylo anulováno a nemůže již mít žádné negativní dopady na ni. Spolek Ch. toliko využil dobrodiní § 14f odst. 2 rozpočtových pravidel, díky němuž mohl „beztravně“, tj. bez povinnosti platit penále, zhojit své porušení podmínek dotace.

41. Z uvedeného lze usoudit, že jak objektivní, tak subjektivní prvek zneužitá práva byl naplněn.
42. Podle názoru soudu bylo jednání společnosti C. rozporné rovněž se zásadou poctivosti právního jednání. Ta byla sice do právního řádu výslovně zakotvena až v § 6 OZ, nicméně jedná se o zásadu, která byla imanentní součástí právního řádu i před 31. 12. 2013, včetně obecné právní zásady *nemo turpitudinem suam allegare potest* [srov. rozsudek Nejvyššího soudu (NS) ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. 21 Cdo 3612/2014, č. 4/2016 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 22. 2. 2017, sp. zn. 29 Cdo 4476/2016]. Jak správně poukazuje žalobce, zásada poctivosti se uplatní nejen v právu soukromém, ale i v právu veřejném [srov. LAVICKÝ, P. In Lavický, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, komentář k § 6, dostupné na beck.online.cz]. To vyplývá nejen ze samotné podstaty uvedené zásady, ale i z § 170 správního řádu, který aplikaci soukromoprávních předpisů vztahuje přiměřeně také na úpravu veřejnoprávních smluv, prostřednictvím kterých se poskytují dotace podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. I přes absenci kodifikace se jedná o zásadu, která je přímo aplikovatelným pravidlem pro rozhodování soudů (srov. např. nálezy ÚS ze dne 22. 2. 1995, sp. zn. I. ÚS 42/94, ze dne 22. 2. 2011, sp. zn. I. ÚS 2849/07, nebo usnesení NS ze dne 27. 4. 2009, sp. zn. 22 Cdo 5170/2007, rozsudky NS ze dne 20. 7. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4008/2010, ze dne 17. 7. 2012, sp. zn. 28 Cdo 360/2012, ze dne 19. 9. 2012, sp. zn. 28 Cdo 2287/2011, anebo usnesení NS ze dne 24. 11. 2015, sp. zn. 29 Cdo 2261/2015).
43. Základní obrysy zásady poctivosti lze vytýčit tak, že představuje standard jednání v právním styku, spočívající zejména v povinnosti zohlednit oprávněné zájmy ostatních zúčastněných osob s tím, že čestné jednání předpokládá zachovávání povinností, jejich porušování či zanedbávání je naopak nečestné. Poctivost však není kritériem platnosti právního jednání a z toho důvodu nezpůsobuje neplatnost právního jednání (srov. např. MELZER, F., TÉGL, P. in MELZER, F., TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník. Velký komentář*. Svazek I. § 6. Praha: Leges, 2014, s. 102–120). Konkrétní obsah tohoto institutu je pak dán především okolnostmi konkrétního případu (srov. LAVICKÝ, P. In Lavický, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, komentář k § 6, dostupné na beck.online.cz).
44. Výše popsany skutkový stav vede k závěru, že společnost C. při podání žádosti o poskytnutí dotace jednala v rozporu se zásadou poctivosti. Její nečestné jednání spočívalo v tom, že díky personálnímu propojení, v důsledku kterého se jeví odlišnost zúčastněných subjektů ryze formální (viz výše), musela vědět o tom, že rozestavěnou stavbu penzionu na základě omezující podmínky stanovené v rozhodnutí MŠMT není možné pronajmout, přesto tuto smlouvu uzavřela a předložila ji v rámci Výzvy 15/2009 jako doklad o tom, že

je oprávněna užívat předmětnou stavbu. Přitom bez předmětné smlouvy by o dobrodiní v podobě dotace žádat nemohla. Tuto skutečnost současně poskytovateli dotace zatajila. V této situaci je nutné vyzdvihnout existenci obecné právní zásady *nemo turpitudinem suam allegare potest* (nikdo nesmí mít prospěch ze svého nepoctivého jednání), která je zakotvena v § 6 odst. 2 věta první OZ (ačkoliv, jak je uvedeno výše, byla součástí právního řádu i před její kodifikací). Společnost C. se nedopustila při uzavírání nájemní smlouvy se spolkem Ch. a při následném podání žádosti o dotaci protiprávního jednání, ale dopustila se jednání nepoctivého. Proto ze svého jednání nemůže mít jakýkoliv prospěch (zde v podobě dotace).

45. Při zohlednění popsaných závěrů nelze říct, že byl celý projekt stavby penzionu souladný s legislativou ČR a EU, protože ze strany společnosti C. došlo nejen k porušení zásady poctivého jednání, ale rovněž ke zneužití práva. Obě zásady sice v rozhodné době nebyly výslovně upraveny v žádném právním předpise, ale nepochybně byly součástí jak právního řádu ČR, tak EU.
46. V důsledku toho nelze rovněž říct, že by nájemní smlouva uzavřená mezi společností C. a spolkem Ch. byla ve smyslu (eliminačního) kritéria *Majetkové vztahy* dostatečným právním titulem, který neohrožuje existenci projektu. Tato kritéria rozhodně nemůže naplnit smlouva, která v důsledku dispozičního omezení neměla být nikdy uzavřena, a to za situace, kdy druhá smluvní strana o této podmínce věděla v důsledku personálního propojení a na celé věci mohla toliko získat. Nájemní smlouva byla uzavřena v důsledku nečestného a zneužívajícího jednání společnosti C. a porušení povinnosti personálně propojeným spolkem Ch.
47. Při naplnění eliminačních kritérií nemělo dojít k uzavření Smlouvy a poskytnutí dotace.

Nezákonnost napadeného rozhodnutí narušuje závažný veřejný zájem

48. Jak již krajský soud uvedl výše, žaloba podaná nejvyšším státním zástupcem může být důvodná pouze v případech, při nichž je nezákonnost napadeného rozhodnutí natolik intenzivní, že narušuje veřejný pořádek. Žaloba podaná nejvyšším státním zástupcem vždy zasahuje do již stabilizovaných vztahů mezi správním orgánem reprezentujícím veřejnou moc a jednotlivcem a představuje tak nepochybný zásah do právní jistoty jednotlivce. Za této situace musí soud při posuzování důvodnosti žaloby vzít v potaz princip právní jistoty a ochrany dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci.
49. Kritérium dobré víry není v zákoně obecně definováno, avšak je trvalou součástí právního řádu. Dobrá víra, jakožto neurčitý právní pojem, je chápána jako nezaviněná nevědomost, která chrání jedince, který se zřetelem ke všem okolnostem nevěděl a ani nemohl vědět, že určitý stav je v rozporu s právem (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2011, č. j. 1 As 94/2011-102). Zda jednotlivci svědčí dobrá víra, záleží vždy na konkrétních skutkových i právních okolnostech; pro její vznik a trvání je podstatná nejen doba, která uplynula od vydání nezákonného rozhodnutí, ale také příčina, míra a povaha zjištěné nezákonnosti (viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 12. 2015, č. j. 4 As 132/2015-102). Zvláště v případech čistě vertikálních vztahů (stát-jednotlivec), v nichž byly nezákonným rozhodnutím založeny oprávnění nebo výhoda jednotlivce oproti stavu, který měl podle objektivního práva nastat, je nutno prvek právní jistoty za naplnění nutného vstupního předpokladu existence dobré víry jedince pokládat za kardinální. Ustoupit od ochrany dobré víry proto bude možné pouze za situace ohrožení vskutku závažného veřejného zájmu. Je totiž věcí státu, aby ve správních řízeních, která vede, nechyboval, a

pokud ano, aby zásadně nesl následky svých pochybení (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010-232, č. 1654/2008 Sb. NSS).

50. ÚS se v nálezu ze dne 30. 5. 2018, sp. zn. I. ÚS 946/16, zabýval dobrou vírou ve vztahu k rozhodování o žalobě dle § 66 odst. 2 s. ř. s. a uvedl, že *nezbytnost ochrany důvěry v akty veřejné moci a z nich nabytých práv však může být oslabena tam, kde není dána dobrá víra v jejich správnost či zákonnost. Platí přitom, že dobrá víra se předpokládá a je na veřejné moci, aby její existenci vyvrátila*. V této souvislosti dle ÚS mohou nastat tři modelové situace. První skupinu situací představuje nezákonnost aktu veřejné moci způsobená čistě pochybením na straně veřejné moci, zejména procesními vadami či nesprávným výkladem práva. Dobrá víra a důvěra ve správnost a zákonnost aktu bude v takových případech na straně jednotlivce dána. Pokud by výjimečně bylo přistoupeno ke zrušení napadeného rozhodnutí, je nutné dbát na to, aby negativní dopady na oprávněnou osobu z tohoto rozhodnutí byly, pokud možno, minimalizovány. Druhou skupinu situací představuje nezákonnost způsobená pochybením na obou stranách vertikálního vztahu veřejná moc-jednotlivec. Bude se jednat o pochybení veřejné moci, o nichž osoba, jíž svědčí žalobou napadené rozhodnutí, musela vědět. Do této skupiny patří zejména rozhodnutí vydaná na základě nesprávných či zjevně neúplných, zejména skutkových zjištění a předpokladů, na což jednotlivec přes svou vědomost před vydáním rozhodnutí či po něm neupozornil. Tato situace vylučuje dobrou víru ve správnost takového rozhodnutí, nevylučuje ovšem důvěru v jeho zákonnost a neměnnost (zejména s ohledem na plynutí času a rozvoj navazujících právních vztahů). V případě zrušení napadeného rozhodnutí je nutné dbát na to, aby negativní dopady takového zrušení byly, pokud možno, zmírněny. Třetí skupinu pak představuje nezákonnost způsobená především či výlučně ze strany oprávněného ze správního rozhodnutí. Bude se jednat zejména o situace, kdy oprávněný orgány veřejné moci úmyslně uvedl v omyl uvedením nepravdivých skutečností, předložením nepravdivých podkladů, případně dosáhl příznivého rozhodnutí jiným protiprávním způsobem. V této situaci není dána dobrá víra ve správnost takového rozhodnutí ani důvěra v jeho zákonnost a neměnnost. Pokud je v tomto případě přistoupeno ke zrušení napadeného rozhodnutí, zpravidla nebude důvod, proč osobu oprávněnou z tohoto rozhodnutí chránit před dopady jejího protiprávního jednání.
51. Judikatura správních soudů stabilně 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 NSS 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 NSS ze dne 30. 10. 2012, č. j. 1 Afs 64/2012-33).
52. V posuzovaném případě to tudíž byla společnost C., která byla povinna v žádosti o poskytnutí dotace uvést návaznost jejího projektu na dříve poskytnutou dotaci spolku Ch. Bylo prokázáno, že v důsledku neuvedení této informace nebyly a ani nemohly být posouzeny veškeré skutečnosti, které ve výsledku vedly k naplnění eliminačních kritérií, v důsledku čehož neměla být společnosti C. dotace vůbec poskytnuta. Přitom na důležitost zmíněného údaje byla společnost C. výslovně upozorněna v Instrukci. Jedná se tak o situaci, u které také ÚS prakticky vylučuje jakoukoliv dobrou víru adresáta veřejné moci (třetí skupina případů). Společnosti C. žádná dobrá víra v oprávněnost poskytnuté dotace

nemohla vzniknout, neboť Smlouva byla uzavřena, ačkoliv být uzavřena vůbec neměla, a to v důsledku jednání společnosti C., která při podání žádosti zatajila skutečnosti vedoucí k naplnění eliminačních kritérií. Podle názoru zdejšího soudu existuje nepochybně silný veřejný zájem na tom, aby byly vráceny prostředky v nemalé výši, které výlučně v důsledku nečestného jednání žadatele o dotace neměly být vůbec poskytnuty.

C. Závěr a náhrada nákladů řízení

53. Vzhledem k výše uvedenému krajský soud podle § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem zaujatým krajským soudem (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
54. Právo na náhradu nákladů řízení vzniklo podle § 60 odst. 1 s. ř. s. žalobci, který byl ve věci procesně úspěšný. S ohledem na skutečnost, že žalobce je orgánem veřejné moci, lze na něj uplatnit pravidla náhrady nákladů řízení platná pro správní orgány, a sice že se zpravidla nepřiznávají (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 3. 2015 č. j. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228/2015 Sb. NSS).
55. O náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že jí náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože jí neuložil žádnou povinnost, při jejímž plnění by jí náklady vznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí **lze** podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu.

Olomouc 17. února 2023

Mgr. Barbora Berková v. r.
předsedkyně senátu