



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Moniky Javorové a soudců JUDr. Miroslavy Honusové a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D. ve věci

žalobce: **Městys Březová**
sídlem Březová 106, 747 44 Březová
zastoupený advokátkou Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou
sídlem Olomoucká 36, 789 85 Mohelnice

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2019, č. j. 27180/19/5000/10610-711361, ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně

takto:

- I. Žaloba se **zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje

Odůvodnění:

1. Žalobce se podanou žalobou ze dne 7. 7. 2019 domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 6. 2019, č. j. 27180/19/5000/10610-711361, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Finančního úřadu pro Moravskoslezský kraj ze dne 19. 12. 2018, č. j. 3964209/18/3200-31474-803525, jímž byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 381 123 Kč.

2. Žalobce v žalobě vymezil tyto žalobní body:

1) Žalobce namítá, že podmínky dotace neporušil, když dle něj bylo dílo dokončeno řádně a včas, což doložil Zápisem o odevzdání a převzetí stavby ze dne 31. 10. 2015 (dále jen „Zápis“), a to bez vad a nedodělků. Z tohoto Zápisu vyplývá, že stavba byla dokončena v rozsahu, jaký byl předmětem dotované akce. Ze strany žalobce došlo pouze k jinému výkladu pojmu dokončení projektu pro složitost a obsáhlost dotačních podmínek, kdy žalobce je malou obcí bez specializovaných odborů. Pojem dokončení projektu lze chápat dvojím způsobem, a to:

- a) materiálně, což představuje skutečné dokončení stavby, k níž došlo ke dni 31. 10. 2015
- b) formálně, což představuje deklaraci dokončení stavby kolaudačním souhlasem, bez ohledu na skutečnost, kdy bylo dílo skutečně dokončeno.

Dle Podmínek poskytnutí dotace, oddílu A, písm. e): „Termín pro ukončení realizace akce se stanovuje na 31. 12. 2015.“ Dílo bylo realizováno a předáno dne 31. 10. 2015, tedy dva měsíce před stanoveným termínem. Dle žalobce je logické, že pod pojmem termín ukončení realizace akce vnímal dokončení a předání díla. V podmínkách poskytnutí dotace nebylo stanoveno, že ukončením realizace se rozumí vydání kolaudačního souhlasu. Žalobce upozorňuje na zavádějící znění konsolidované verze Směrnice MŽP č. 6/2014, ve znění dodatku č. 1 (dále jen „Směrnice“), dle které se za termín realizace projektu považuje vydání kolaudačního souhlasu nebo termín schválení protokolu. Přestože je zde také uvedena návaznost kolaudačního souhlasu na stavební povolení, považuje žalobce znění Podmínek za zavádějící, když je možno si termín ukončení projektu vyložit také předáním Zápisu. Žalobci nic nebránilo o kolaudační souhlas požádat, jelikož dílo nemělo vady, čemuž přisvědčuje krátká lhůta, v jaké byl kolaudační souhlas následně vydán v roce 2018.

2) Žalobce nesouhlasí s argumentací usnesením Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) č. j. 1 Afs 291/2017-33 žalovaným, neboť dle něj přísné podmínky dotace neznamenají nespravedlivě formalistické a zakládající odpovědnost tam, kde je to proti „zdravému rozumu“ a logice věci. Dále nesouhlasí s vyloučením soudního přezkumu, jak si vykládá žalovaný s odkazem na výše označené usnesení NSS. Správní soudy při svém rozhodování nemají zkoumat pouze formální stránku věci, ale měly by se zabývat výkladem správního orgánu.

- 3) Výklad žalovaného rozporuje žalobce jako restriktivní, materiálně nespravedlivý a ve vztahu k Podmínkám postrádající logického smyslu. Žalobce jako smluvní strana vždy plně spolupracoval s poskytovatelem dotace, byl komunikativní. Datum vydání kolaudačního souhlasu považuje žalobce za nepodstatné vzhledem k účelu poskytnuté dotace, kvalitě a fungování díla a datu předání dokončeného díla. Žalobce namítl nedostatečné zohlednění závažnosti porušení Podmínek a jeho dopadu na předmět dotace, tj. nedodržení principu proporcionality.
3. Žalovaný ve vyjádření uvedl, že výklad pojmu dokončení realizace je zcela jasně obsažen v čl. 4 bodu 6 Směrnice tak, že za termín dokončení realizace projektu se považuje datum vydání kolaudačního souhlasu. Pojem a jeho výklad je tedy jasně stanoven, a pokud se žalobce zavázal dodržovat Podmínky, zavázal se také k dodržování Směrnice (jak vyplývá z oddílu B bodu 3 písm. f) Podmínek). Nelze proto brát v úvahu jeho vlastní výklad jen proto, že se mu zdá logický a že jako malá obec nedisponuje specializovanými odbory. Pokud žalobce tvrdí, že mu nic nebránilo o kolaudační souhlas požádat, měl tak učinit, aby se vyhnul stanoveným sankcím. Žalovaný nepovažuje výklad pojmu dokončení realizace projektu za nejasný, když ze Směrnice vyplývá, že termín schválení Protokolu o předání a převzetí díla lze považovat za termín dokončení realizace projektu pouze za situace, kdy se na realizaci projektu nevyžaduje stavební povolení. Žalobce věděl, že tuto podmínku nesplňuje, tudíž si nemohl vyložit, že je Protokol dostačujícím k naplnění podmínek poskytnutí dotace. Žalovaný rovněž neshledal nic nelogického a nespravedlivě formalistického ani v Podmínkách. Názor žalobce, že je v dotačních sporech vyloučen soudní přezkum, nezastává správce daně ani žalovaný, který si ani není vědom prezentování takového názoru. Co se týče proporcionality odvodu ve výši 5%, tento považuje žalovaný za správný a řádný v souladu s Podmínkami a zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“). Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.
4. Žalobce v replice doručené krajskému soudu dne 15. 10. 2019 uvedl, že faktickou realizaci dokončení projektu prokázal řádnou listinou, nikoliv ústním tvrzením apod., kdy na to navazující kolaudační souhlas byl ve své podstatě potvrzením pravdivosti listiny, která byla žalovanému předložena. O tomto postupu žalovaný věděl, a kdyby mu listina nestačila, měl žalobce poučit, že jeho právní výklad je jiný. Nic z toho neučil a ponechal žalobce v dobré víře. Žalobce opětovně zdůraznil, že je malou obcí bez odborného aparátu, od níž nelze očekávat totéž, co např. od statutárního města. Sankce ve výši 5%, tedy ve výši 381 123 Kč, je pro malou obec citelnou ztrátou a navíc je zneužita pro následnou penalizaci ve výši 100%, což je v rozporu s dobrými mravy.
5. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, v platném znění- dále jen „s. ř. s.“) a byl vázán obsahem žalobních bodů uvedených v žalobě (ust. § 75 odst. 2 s. ř. s.)
6. Z obsahu správních spisů krajský soud zjistil, že žalobce byl příjemcem dotace na základě Rozhodnutí o poskytnutí dotace poskytovatele Ministerstva životního prostředí ze dne 4. 8. 2015, identifikační číslo EDS: 115D222006577 (dále jen „Rozhodnutí“) a Smlouvy č. 15247223 o poskytnutí podpory ze Státního fondu životního prostředí ČR v rámci Operačního programu Životní prostředí ze dne 21. 8.

2015 (dále jen „Smlouva“), ve znění Rozhodnutí o poskytnutí dotace (změna) ze dne 4. 8. 2015, č. j. 115D222006577/6 a Dodatku č. 1 ke smlouvě č. 15247223 ze dne 29. 8. 2016. Žalobci byla poskytnuta dotace ve výši 7 622 448,60 Kč, což představuje 85 % z Fondu soudržnosti a dotace ve výši 448 379 Kč, což představuje 5 % ze Státního fondu ŽP. Účelem realizace projektu bylo „Zateplení budovy MŠ a ZŠ Březová“ (dále jen „Projekt“). Nedílnou součástí Rozhodnutí byly mimo jiné Podmínky, Technická a finanční příloha a Tabulky postihů za porušení pravidel zadávání veřejných zakázek. Dne 22. 11. 2018 vyhotovil správce daně protokol o zahájení daňové kontroly č. j. 3776301/18/3200-31474-803525, jehož předmětem bylo zjištění skutečností rozhodných pro správné zjištění a případné stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně dle ust. § 44 a ust. § 44a zákona o rozpočtových pravidlech u žalobce. Daňová kontrola byla ukončena dnem 19. 12. 2018 projednáním zprávy o daňové kontrole ze dne 10. 12. 2018, č. j. 3896280/18/3200/31474-803525. Správce daně na základě provedené kontroly konstatoval porušení rozpočtové kázně spočívající v nedodržení termínu realizace akce stanoveného Rozhodnutím do 31. 12. 2015, když dle písemnosti označené jako „Zápis o odevzdání a převzetí stavby“ ze dne 31. 10. 2015 k tomuto dni došlo k faktickému předání stavby. Dle Směrnice bodu 6 článku 4 se za termín dokončení realizace projektu považuje datum vydání kolaudačního souhlasu. Žalobkyně požádala o vydání kolaudačního souhlasu až dne 7. 11. 2016, přičemž tento byl vydán následně dne 21. 11. 2016, č. j. MUVI 32147/2016. Správce daně dospěl k závěru, že vzhledem k nedodržení termínu realizace projektu, který byl v Rozhodnutí stanoven maximálně do 31. 12. 2015, došlo k porušení podmínky stanovené v oddílu A písm. e) Podmínek. Jelikož byl termín realizace překročen o více než 6 měsíců, bylo překročení dle bodu 2, oddílu C Podmínek postiženo odvodem ve výši 5 % z celkové částky dotace. V důsledku porušení rozpočtové kázně vydal správce daně platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně ze dne 19. 12. 2018, č. j. 3964209/18/3200-31474-803525 ve výši 381 123 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, o kterém bylo rozhodnuto napadeným rozhodnutím žalovaného.

7. Dle ust. § 3 písm. a) 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, porušení účelu nebo podmínek, za kterých byly prostředky zařazeny do státního rozpočtu nebo přesunuty rozpočtovým opatřením a v rozporu se stanoveným účelem nebo podmínkami vydány; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.
8. Dle ust. § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, je porušením rozpočtové kázně: „neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu...“
9. Krajský soud se primárně zabýval důvodností žalobního bodu 1), který lze shrnout do tvrzení o sporném výkladu pojmu „ukončení realizace akce“, kdy žalobce má za to, že projekt dokončil řádně a v termínu dne 31. 10. 2015, což doložil Zápisem o odevzdání a převzetí stavby ze dne 31. 10. 2015. V rámci soudního přezkumu dotační

problematiky nebyla judikatura správních soudů dlouhou dobu zcela jednotná v otázkách, zda každé porušení podmínek, za nichž byly prostředky ze státního rozpočtu čerpány, je porušením rozpočtové kázně a zda za každé porušení rozpočtové kázně náleží odvod v plné výši čerpaných prostředků. Uvedené otázky byly vyřešeny usnesením rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33 (veškerá rozhodnutí NSS, na která je v tomto rozsudku odkazováno, jsou dostupná na stránkách www.nssoud.cz), ve kterém rozšířený senát formuloval a odůvodnil závěr, že „[k]aždé porušení dotačních podmínek, které nejsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeny jako méně závažné, zakládá porušení rozpočtové kázně [§ 3 písm. e) ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (rozpočtová pravidla), ve znění do 29. 12. 2011].“ Dále rozšířený senát uvedl, že zásadu přiměřenosti je pak třeba zohlednit při stanovení výše odvodu, u které je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Porušení rozpočtové kázně v podobě neoprávněného použití peněžních prostředků státního rozpočtu tak není omezeno pouze na případy použití čerpaných prostředků na jiný než stanovený účel, ale dochází k němu v případě jakéhokoli porušení podmínek čerpání, ledaže bylo předem stanoveno, že určité méně závažné porušení povinností nebude za porušení rozpočtové kázně považováno.

10. Soud zdůrazňuje, že na dotaci ze státního rozpočtu není právní nárok a její poskytnutí je de facto dobrou vůlí státu, která musí být na straně druhé spojena přísnými podmínkami zavazujícími jejího příjemce. Právě proto je příjemce dotace povinen při nakládání s rozpočtovými prostředky dodržovat zákonné podmínky a také podmínky obsažené ve smlouvě či rozhodnutí o poskytnutí dotace (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 113/2007-63 ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 1/2008-45 ze dne 25. 6. 2008 či č. j. 9 As 220/2014-34 ze dne 12. 3. 2015).
11. Žalobce na podmínky dotace beze sporu přistoupil svým podpisem na Rozhodnutí a Smlouvě, ve znění jejich změn a dodatků. Sporná skutečnost, tedy okamžik ukončení realizace akce, byla pro žalobce seznatelná v první řadě ze samotného Rozhodnutí, konkrétně ze strany 1, kdy pod kódem řádku 2018 je uveden termín ukončení realizace akce (projektu) stanovený poskytovatelem 31. 12. 2015. Rovněž v Podmínkách, jež tvořily nedílnou součást Rozhodnutí, se uvádí termín pro ukončení realizace akce 31. 12. 2015 (část A, písm. e) Podmínek). V části B, bodu 3, písm. f) Podmínek se potom uvádí, že „Příjemce dotace je povinen při nakládání s dotací poskytnutou podle tohoto rozhodnutí dodržovat pravidla stanovená Programovým dokumentem OPŽP, Implementačním dokumentem OPŽ, aktuální Metodikou finančních toků a Směrnicí MŽP.“ Klíčový je potom Článek 4, bod 6 Směrnice, který stanoví, že: *„Za termín dokončení realizace projektu se považuje datum vydání kolaudačního souhlasu, oznámení o užívání podle příslušných ustanovení stavebního zákona v platném znění, nebo termín schválení protokolu o předání a převzetí díla (v případech, kde se na realizaci projektu nevyžaduje stavební povolení). Bude-li vydán jak kolaudační souhlas, tak oznámení o užívání, považuje se za termín dokončení realizace projektu datum dokumentu vydaného později.“* Na předmětnou stavbu bylo vydáno stavební povolení Městským úřadem Vítkov, a to dne 12. 3. 2015, č. j. MUVI 7445/2015, ve kterém je v rámci dalšího poučení účastníků řízení uvedeno mimo jiné: *„Vzhledem k tomu, že se jedná o stavbu, jejíž vlastnosti nemohou budoucí uživatelé ovlivnit, lze dokončenou stavbu,*

popřípadě část stavby schopnou samostatného užívání, užívat jen na základě kolaudačního souhlasu. Souhlas se vydá na žádost stavebníka. Stavebník zajistí, aby byly před započítím užívání stavby provedeny a vyhodnoceny zkoušky a měření předepsané zvláštními právními předpisy.“

12. Na základě uvedeného soud nemůže přisvědčit žalobnímu tvrzení týkajícímu se možného dvojího výklad pojmu „ukončení realizace stavby“, a to z hlediska formálního a materiálního, jak uvádí žalobce. Již v samotném stavebním povolení byl žalobce řádně poučen o nutnosti vydání kolaudačního souhlasu pro užívání stavby stejně jako o povinnosti stavebníka o kolaudační souhlas požádat. Směrnice v článku 4, bod 6) pak výslovně váže dokončení realizace projektu, na který bylo vydáno stavební povolení, na vydání kolaudačního souhlasu. Soud má za to, že obě zmiňované listiny stanoví srozumitelně a zcela jednoznačně pro stavebníka poměrně jednoduše splnitelnou podmínku existence kolaudačního souhlasu. Soud proto považuje za nepřijatelnou argumentaci žalobce složitostí a obsáhlostí dotačních podmínek nebo tím, že je malou obcí bez odborného správního aparátu. V případě nejistoty, která je však na základě textu obou shora zmiňovaných listin vysoce nepravděpodobná, nic nebránilo žalobci, aby odbornou pomoc vyhledal a vyhnul se tak případným budoucím problémům s porušením dotačních podmínek. Je však nepřijatelným výrazem libovůle žalobce jeho závěr, že k realizaci díla došlo již dne 31. 20. 2015 na základě vydání Zápisu o odevzdání a převzetí díla, když tento názor je v základním rozporu jak se stavebním povolením, tak s obsahem Směrnice. Pro úplnost soud považuje za vhodné zdůraznit, že existence kolaudačního souhlasu má svůj nepopíratelný význam také v rovině stavebně-právní, jak vyplývá z příslušných ustanovení zák. č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění (dále jen „stavební zákon“) zvláště jedná-li se o stavbu veřejného významu, jakým nepochybně stavba „Zateplení budovy MŠ a ZŠ Březová“ je. Rovněž z tohoto pohledu si měl být žalobce vědom svých povinností stavebníka. Na základě uvedeného soud nepřisvědčil důvodnosti prvního žalobního bodu.
13. V druhém žalobním bodě žalobce brojil proti argumentaci usnesením NSS č. j. 1 Afs 291/2017-33, publikovaném ve Sb. NSS pod č. 3854/2019, když má za to, že přísné podmínky dotace nemohou být přehnaně formalistické a odporovat logice zdravého rozumu. Ani toto žalobní tvrzení neshledal krajský soud důvodným a to jednak na základě argumentace, jíž se vypořádal s prvním žalobním bodem a jednak také proto, že ve stanovených podmínkách poskytnutí dotace ničeho nelogického nebo nespravedlivého neshledal. Termín realizace stavby byl žalobci znám z Rozhodnutí o dotaci, z Podmínek, které byly podrobněji vymezeny Směrnicí. Skutečnost, že za termín dokončení realizace projektu je považováno datum vydání kolaudačního souhlasu, má své zákonné opodstatnění, jak již bylo shora uvedeno, vyplývající jak z dotačních podmínek v širším smyslu, tak ze stavebního zákona. Pro úplnost krajský soud doplňuje, že z usnesení NSS č. j. 1 Afs 291/2017-33 neplyne vyloučení podmínek dotace ze soudního přezkumu a takovou skutečnost netvrdily ani správní orgány obou stupňů.
14. V posledním žalobním bodě žalobce namítl, že účel poskytnuté dotace byl realizován, žalovaný nedostatečně zohlednil míru závažnosti porušení Podmínek a nedodržel tak princip proporcionality. Ani v tomto žalobním tvrzení krajský soud žalobci nepřisvědčil. Žalobce na podmínky dotace přistoupil dobrovolně a k jejich řádnému

plnění se zavázal. Daňový subjekt je vždy odpovědný za plnění povinností vyplývajících z Rozhodnutí a souvisejících předpisů. (K tomuto srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2012, č. j. 1 Afs 59/2012-34: „... za *dodržení všech podmínek dotací jsou výlučně odpovědní příjemci podpor. Skutečnost, že poskytovatel finančních prostředků opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění dané akce, nevylučuje ani neomezuje takovou odpovědnost. Opačný výklad by vedl ke stavu, kdy by byl příjemce dotace zbaven veškeré odpovědnosti za nesrovnalosti, které nebyly oznámeny poskytovatelem.*“ Výklad a postup žalovaného má soud v posuzované věci za zcela zákonný. Nedodržením termínu dokončení realizace díla došlo k nedodržení povinností stanovených v oddílu A písm. e) Podmínek. Důsledky nesplnění povinnosti stanovené v oddílu A písm. e) jsou výslovně upraveny v oddílu C bod 2 Podmínek a to tak, že výše postihu je odstupňována podle délky prodlení s realizací stavby. Jelikož v posuzované věci k překročení termínu realizace projektu žalobcem došlo o více než 6 měsíců, odpovídá této prodlevě postižení odvodem ve výši 5 % z celkové částky dotace. Výše sankce je stanovena přímo dotačními Podmínkami, takže se od ní nelze odchýlit například správní úvahou či zohledněním konkrétních okolností případu. Jakkoliv není rozporováno žalobní tvrzení, že došlo ke splnění účelu dotace, byly správní orgány povinny hodnotit a poměřovat splnění všech podmínek stanovených v Rozhodnutí a dalších dokumentech, což také v souladu se zákonem učinily. Účel dotace je totiž jen jedním z kritérií, která se zkoumají v rámci ust. § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech. Neoprávněným použitím peněžitých prostředků státního rozpočtu se rozumí i porušení podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta, k čemuž došlo právě v tomto případě.

15. Krajský soud tedy uzavírá, že žalobu důvodnou neshledal, a proto ji dle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl. Ve věci bylo rozhodnuto v souladu s ust. § 51 odst. 1 s.ř.s. bez nařízení jednání.
16. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce v řízení úspěšný nebyl a žalovanému nad rámec jeho úřední činnosti žádné náklady nevznikly. Soud tedy výrokem II. tohoto rozsudku žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

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

Ostrava 9. dubna 2020

JUDr. Monika Javorová
předsedkyně senátu