



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Milana Procházky a soudkyň Mgr. Ing. Veroniky Baroňové a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobkyně: **Obec Komňa**
sídlem Komňa 42
zastoupena advokátkou Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou
sídlem Olomoucká 36, Mohelnice

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 4. 2017, č. j. 17551/17/5000-10610-712195,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se včas podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Finančního úřadu pro Zlínský kraj (dále jen „správce odvodu“) ze dne 30. 9. 2016, č. j. 1763314/16/3300-31472-706838. Tímto rozhodnutím (platebním výměrem) byl žalobkyni podle § 44a odst. 4 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), uložen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 97 580 Kč.
2. Odvod za porušení rozpočtové kázně byl uložen v souvislosti s akcí „*Obnova a údržba venkovské zástavby, úpravy veřejného prostranství a propagace obce v souvislosti s umístěním v soutěži Vesnice roku 2011*“, na níž obdržela žalobkyně dotaci ze státního rozpočtu ve výši 1 951 581,34 Kč. Dotace byla udělena na základě Rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 31. 10. 2012, identifikační číslo 117D815001020, program 11721 – Podpora rozvoje regionů (dále je „Rozhodnutí“). Řízení ve věci bylo zahájeno na základě podnětu Ministerstva pro místní rozvoj (poskytovatele dotace) ze dne 27. 7. 2016, z něhož vyplývalo, že žalobkyně jako příjemce dotace nedodržel termín pro předložení závěrečného hodnocení projektu. Po provedeném řízení správce odvodu uzavřel, že žalobkyně nepředložila závěrečné hodnocení projektu do data stanoveného v Rozhodnutí a tím porušila bod č. 5 části II. Ostatní podmínky Rozhodnutí. Vyměřil jí proto shora uvedený odvod za porušení rozpočtové kázně, který odpovídá 5 % z celkové částky dotace ve smyslu § 44a odst. 4 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech.
3. Žalovaný k odvolání žalobkyně závěry správce odvodu bezesbytku potvrdil. Zdůraznil, že zákon o rozpočtových pravidlech v tomto případě nedává správci odvodu prostor pro správní uvážení, neboť odvod vychází přímo ze zákona. Termín pro odevzdání závěrečného hodnocení si měla žalobkyně lépe ohlídat, případně požádat poskytovatele dotace o jeho prodloužení. Posouzení přiměřenosti uloženého odvodu připadá v úvahu u odvodu podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech, na písm. a) však zásadu proporcionality aplikovat nelze.

II. Obsah žaloby

4. S tímto právním hodnocením se žalobkyně neztotožnila. V podané žalobě brojila proti mechanické a formální aplikaci 5 % výše odvodu, jež se v tomto případě jeví jako nepřiměřená. Prostředky byly totiž vynaloženy bezchybně a na stanovený účel dotace; došlo pouze k opožděnému předložení dokumentace závěrečného vyhodnocení akce, a to v řádu dnů. To podle žalobkyně nemělo na řádný průběh projektu žádné dopady. Žalobkyně také poukázala na skutečnost, že má jen 567 obyvatel, tudíž i částka ve výši 97 580 Kč pro ni může mít nikoli zanedbatelný dopad. Tvrdila proto, že jí byl uložen odvod v nepřiměřené výši a v rozporu s recentní judikaturou Nejvyššího správního soudu, z níž zmínila rozsudek ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014-40.
5. Podle žalobkyně je dále vůbec sporné, jestli lze pozdní odevzdání závěrečné zprávy označit za porušení rozpočtové kázně. Z § 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pravidlech

územních rozpočtů“) podle ní vyplývá, že porušení rozpočtové kázně je přímo spojeno s použitím finančních prostředků; tudíž jím nemůže být pozdní odevzdání závěrečné zprávy, když finanční prostředky byly vynaloženy bezchybně. Proto má žalobkyně za to, že vůbec neporušila rozpočtovou kázeň.

III. Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě předně uvedl, že neoprávněným užitím dotačních prostředků se rozumí nejen jejich užití v rozporu s účelem dotace, ale též jejich použití v rozporu s podmínkami dotace. V tomto případě se jednalo o podmínku předložení zprávy pro závěrečné hodnocení akce, která byla uvedena v Podmínkách účasti státního rozpočtu (konkrétně v části II. Ostatní podmínky), jež jsou součástí Rozhodnutí. V případě Ostatních podmínek bylo výslovně stanoveno, že porušení některé z nich bude postihováno odvodem za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 4 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech. Mezi účastníky řízení není sporu, že k pozdnímu odevzdání zprávy došlo, tudíž byla žalobkyně stížena odvodem za porušení rozpočtové kázně podle citovaného ustanovení. To přitom neumožňuje korekci odvodu v rámci správního uvážení, jehož se dovolává žalobkyně. Námitka nepřiměřenosti odvodu je tudíž zcela nedůvodná.
7. Žalovaný také připomněl, že nedodržení smlouvy či rozhodnutí o dotaci je neoprávněným užitím peněžních prostředků podle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech. Dotace je určitým dobrodíním ze strany státu a jeho protivahou je právě akceptace stanovených podmínek. Pokud se žalobkyně zavázala podpisem smlouvy splnit podmínky dané Rozhodnutím a příslušné peněžní prostředky obdržela, pak se nyní nemůže dovolávat toho, že nebyla naplněna skutková podstata neoprávněného použití peněžních prostředků, resp. porušení rozpočtové kázně. Odkaz na zákon o pravidlech územních rozpočtů je zcela nepřipadný, neboť podle tohoto zákona nebylo v řízení vůbec postupováno.

IV. Replika žalobkyně

V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně zopakovala, že výklad žalovaného je formalistický a nerespektující aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu. Podle ní nelze ukládat sankce šablonovitě a bez přihlédnutí ke konkrétnímu porušení, jeho důsledkům a závažnosti. Dle žalobkyně ne každé formální porušení podmínek musí být charakterizováno jako porušení rozpočtové kázně takové míry, že musí mít za následek „tabulkové“ uložení sankce. Pochybení správních orgánů spočívá v tom, že v mezích správního uvážení zvolily nepřiměřeně formalistický přístup bez ohledu na účelné využití dotace.

V. Posouzení věci krajským soudem

8. Žaloba byla podána včas [§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích uplatněných žalobních bodů, jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**.
9. Vzhledem k tomu, že žalobkyně i žalovaný vyjádřili svůj souhlas s projednáním věci bez nařízení jednání a vzhledem k tomu, že soud neshledal potřebu provádět dokazování, rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé bez jednání.

10. Podstata projednávané věci tkví v posouzení zákonnosti výše uloženého odvodu za porušení rozpočtové kázně, tj. v posouzení, zda je nutné uložit odvod vždy ve výši 5 % celkové výše dotace, případně lze uložit odvod nižší odpovídající okolnostem každého jednotlivého případu.
11. Než však soud přistoupil k řešení této otázky, zabýval se nejprve druhou žalobní námitkou, a to že ve věci vůbec nejde o porušení rozpočtové kázně. Tato otázka totiž posouzení výše odvodu samozřejmě předchází. Žalobce s odkazem na § 22 odst. 2 zákona o pravidlech územních rozpočtů dovozoval, že porušením rozpočtové kázně (neoprávněným použitím peněžních prostředků) je jen takové pochybení, jež přímo souvisí s použitím finančních prostředků. Tato námitka je nedůvodná předně proto, že – jak případně uvedl i žalovaný – citovaný zákon se na věc vůbec nepoužije. Vztahuje se totiž na porušení rozpočtové kázně při použití finančních prostředků z rozpočtů územních samosprávných celků a s nimi spojených institucí (srov. § 22 odst. 1 citovaného zákona). V tomto případě byla však dotace poskytnuta ze státního rozpočtu, a tudíž je nutné na věc aplikovat zákon o rozpočtových pravidlech [viz jeho § 44 odst. 1 písm. b)].
12. Zákon o rozpočtových pravidlech vymezuje pojem neoprávněné použití peněžních prostředků v § 3 písm. e) tak, že se jím rozumí „*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,*“ (pozn. podtržení doplněno). Z citovaného ustanovení tak rozhodně nelze dovodit, že by se tento pojem měl vztahovat pouze na pochybení přímo související s použitím peněžních prostředků (naplněním účelu dotace). Naopak, neoprávněným použitím peněžních prostředků se rozumí každé porušení dotačních podmínek bez ohledu na to, jak je závažné.
13. Z obsahu správního spisu krajský soud zjistil, že dokument *Podmínky účasti státního rozpočtu* obsahuje jednak část I. „Závazné podmínky“, jejichž porušení bude postihováno odvodem podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech a dále část II. „Ostatní podmínky“, u nichž je výslovně stanoveno, že jejich porušení bude postihováno odvodem za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 4 písm. a) téhož zákona (jedná se tedy také o závazné podmínky dotace). Bod 5. části II. Podmínek stanoví: „*Účastník podprogramu je povinen předložit ministerstvu Zprávu pro závěrečné vyhodnocení akce dle § 6 odst. 1 vyhlášky č. 560/2006 Sb. v termínu stanoveném v Rozhodnutí.*“ Podle Rozhodnutí o poskytnutí dotace měla být dokumentace k závěrečnému hodnocení předložena nejpozději do 21. 11. 2013. Žalobkyně však dokumentaci předložila až 23. 12. 2013. Nesplnění citované povinnosti je třeba s ohledem na shora uvedené považovat za porušení podmínek dotace, a tudíž za neoprávněné použití peněžních prostředků ve smyslu § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech (srov. též rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 18. 12. 2015, č. j. 45 Af 37/2013-21).
14. V této souvislosti lze podpůrně poukázat rovněž na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, byť v tomto případě rozšířený senát rozhodoval na půdorysu odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 4 písm. c), nyní písm. b), zákona o rozpočtových pravidlech (porušení dotačních podmínek, jež nejsou v rozhodnutí o dotaci výslovně vymezeny jako méně

závažně). Rozšířený senát dovodil, že neoprávněné použití peněžních prostředků je v § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech definováno zcela jasně; zpětně tak nelze některou ze závazných dotačních podmínek prohlásit za nevýznamnou, a proto vůbec nezakládající porušení rozpočtové kázně. Z tohoto závěru lze dovodit, že i pochybení vymezená jako méně závažná (postižitelná podle § 44a odst. 4 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech) představují neoprávněné použití peněžních prostředků, neboť přes jejich nižší závažnost jde pořád o závazné podmínky dotace. Žalobkyně navíc s nimi byla seznámena a svým podpisem s nimi musela souhlasit; věděla tedy, které povinnosti s sebou přijetí dotace nese a co jí hrozí v případě jejich nesplnění. Námitka, že ve věci vůbec nedošlo k porušení rozpočtové kázně, proto není důvodná.

15. Nyní tedy mohl soud přistoupit k posouzení druhé žalobní námitky, týkající se nepřiměřené výše uloženého odvodu za porušení rozpočtové kázně, o níž uvažil následovně.
16. Podle § 44a odst. 4 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech [ve znění do 19. 2. 2015; k tomu srov. též čl. II zákona č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů] odvod za porušení rozpočtové kázně činí „*v případě neoprávněného použití prostředků dotace neobsahující prostředky od Evropské unie, jímž bylo výhradně nesplnění podmínek, které byly v rozhodnutí o dotaci vyčleněny jako méně závažné (§ 14 odst. 6), 5 % z celkové částky dotace, avšak odvod za porušení rozpočtové kázně nemůže být vyšší než částka dotace vyplacená ke dni porušení rozpočtové kázně; totéž platí v případě neoprávněného použití prostředků takové dotace, jímž byla výhradně nesplnění stanovených podmínek, která byla uvedena v rozhodnutí o dotaci rovněž jako méně závažná (§ 14 odst. 6),*“ (pozn. podtržení doplněno).
17. Z citovaného ustanovení vyplývá, že v případě nesplnění méně závažných podmínek zákonodárce stanovil jedinou pevnou procentní sazbu odvodu ve výši 5 % z celkové částky dotace. Z tohoto důvodu zde není vůbec dán prostor pro zvažování přiměřenosti odvodu. Proporcionalitu odvodu v tomto případě vlastně zvážil již zákonodárce, který porušení méně závažné podmínky „ohodnotil“ 5 % výše dotace (oproti porušení podmínek jiných, u nichž lze postihnout až celou výši dotace). Nižší odvod než 5 % částky dotace lze stanovit pouze tehdy, pokud ke dni porušení rozpočtové kázně nebyla vyplacena částka ani ve výši oněch 5 % – výše odvodu je v takovém případě omezena výší fakticky vyplacených prostředků. To však není případ projednávané věci, neboť žalobkyni byly všechny prostředky vyplaceny ke dni 5. 11. 2012.
18. Pokud se žalobkyně nyní dovolává správního uvážení (zohlednění nízké závažnosti pochybení či malé velikosti obce), zákon správcí odvodu prostor pro správní uvážení vůbec nedává. Jinými slovy, výše odvodu vychází přímo ze zákona. V této souvislosti je nutné dále zohlednit, že poskytnutí dotace ze státního rozpočtu je dobrodiním ze strany státu, který tak má právo svázat příjemce dotace striktními podmínkami (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2006, č. j. 1 Afs 92/2005-98, či ze dne 7. 2. 2013, č. j. 9 Afs 63/2012-39). Jejich porušení pak může postihovat stanoveným odvodem. Žalobkyně přitom dopředu věděla o podmínkách dotace, stejně jako o možném postihu, který jí hrozí, bylo tedy na ní, aby zajistila jejich řádné splnění.

19. Žalobkyně se dovolávala údajné moderní a konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž má být vždy zohledňována míra závažnosti konkrétních porušení podmínek dotace, nicméně citovala jediný rozsudek ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014-40. Na tomto místě ovšem krajský soud upozorňuje, že je potřeba rozlišovat mezi odvodem za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 4 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech a § 44a odst. 4 písm. c), nyní písm. b), téhož zákona. Judikatura, kterou má žalobkyně zjevně namysli (vč. uvedeného rozsudku čtvrtého senátu Nejvyššího správního soudu) se totiž vztahuje právě k odvodu za porušení rozpočtové kázně podle písmene c), které na rozdíl od písmene a) nestanoví přesnou výši odvodu, ale jen to, že odvod činí „částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.“ Pouze v tomto případě je tak namístě poměřovat závažnost porušení podmínek dotace a stanovit odvod, jenž je této závažnosti přiměřený (k vývoji judikatury k této otázce srov. citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Afs 291/2017-33). Vzhledem k tomu, že v nynější věci nebylo postupováno podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech, tyto judikatorní závěry na ni nedopadají.

VI. Závěr a náklady řízení

20. S ohledem na shora uvedené skutečnosti shledal krajský soud podanou žalobu nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
21. O náhradě nákladů řízení krajský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož platí, že nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně ve věci úspěch neměla (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu nad rámec jeho běžné administrativní agendy žádné náklady nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno dne 7. 5. 2019

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu

