



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. et Mgr. Lenky Bahýřové, Ph.D., a Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobce: **Město Český Těšín**, IČO: 002 974 37
sídlem Náměstí ČSA 1/1, Český Těšín

proti

žalovanému: **Generální finanční ředitelství**
sídlem Lazarská 15/7, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 5. 2016, č. j. 16166/16/7500-30470-010362

takto:

- I. Rozhodnutí Generálního finančního ředitelství ze dne 31. 5. 2016, č. j. 16166/16/7500-30470-010362 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3.000 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým byla zamítnuta žádost žalobce o prominutí jednak odvodu ve výši 1 770 647,- Kč vyměřeného Finančním úřadem pro Moravskoslezský kraj platebním výměrem ze dne 20. 5. 2014, č.j. 1886942/14/3200-04708-803525, a dále odvodu ve výši 104 156,- Kč vyměřeného Finančním úřadem pro Moravskoslezský kraj platebním výměrem ze dne 20.5.2014, č. j. 1886989/14/3200-04708-803525, penále ve výši 1 770 647,- Kč předepsaného Finančním úřadem pro Moravskoslezský kraj platebním výměrem ze dne 27.6.2014, č. j.

2263224/14/3200-04708-803525 a penále ve výši 104 156,- Kč předepsaného Finančním úřadem pro Moravskoslezský kraj platebním výměrem ze dne 27.6.2014, č. j. 2263246/14/3200-04708-803525.

2. V prvním žalobním bodě žalobce namítl, že naplnění účelu dotace musí být zohledněno nejen při ukládání odvodu, ale též při zvážení prominutí odvodu a penále. Žalobce ve svém návrhu zejména kladl důraz na úspěšnou realizaci i další provozování projektu „REVITALPARK 2010“, na nějž čerpal dotační prostředky a v souvislosti s nímž mu byl předmětný odvod uložen. Na tento aspekt žalovaný dle mínění žalobce rezignoval a není zřejmé, proč věcné okolnosti nebyly brány v rámci rozhodování o prominutí odvodu v potaz, čímž se v tomto ohledu napadené rozhodnutí stalo nepřezkoumatelným. Příslušné rozhodnutí o dotaci počítalo při výstavbě Multifunkční budovy AVION (coby jedné ze součástí projektu „REVITALPARK 2010“) též s financováním prací týkajících se sousední (stávající) budovy EQUUS, přičemž tyto prostředky byly zařazeny mezi způsobilé výdaje. Poskytovatel dotace věděl, jak bude s částí dotace naloženo, a za tohoto stavu věci souhlasil s realizací projektu. Bylo zcela důvodné dovodit, že na straně žalobce, který po celou dobu spolupracoval s příslušnými dotačními orgány a kterému se nedostávalo jakýchkoli výhrad či zpráv o pochybení, vzniklo legitimní očekávání o správnosti postupu a vynaložení dotačních prostředků. Veškeré údajně sporné dotační prostředky přitom byly plně využity pro zajištění jednak připojení budovy AVION na inženýrské sítě a jednak souvisejícího zázemí, čímž došlo primárně ke zhodnocení majetku žalobce. Žalovaný v napadeném rozhodnutí v zásadě zůstal u konstatování, že žalobce svou povinnost porušil, a že nic dalšího není nutno zohledňovat.
3. Ve druhém žalobním bodě žalobce namítl, že podle Pokynu žalovaného č. GFŘ-D-17 (dále jen „Pokyn č. GFŘ-D-17“) se na jeho případ vztahuje výjimka uvedená v článku V bodu 8 Pokynu č. GFŘ-D-17, a kdy tím jsou dány důvody hodné zvláštního zřetele, a že tak mělo být přistoupeno k prominutí odvodu a penále v pokynem stanovené výši. V napadeném rozhodnutí přitom žalovaný toliko konstatuje, že se předmětný důvod hodný zvláštního zřetele na případ žalobce neuplatní, neboť se údajně vztahuje jen na situace, kdy je porušena povinnost vlastnit konkrétní majetek po určené období. Žádná takováto dodatečná časová podmínka však z předmětného pokynu neplyne. Žalobce dále uvedl, že podmínka, jejíž porušení bylo příčinou vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, plynula z dotační příručky vydané poskytovatelem a nikoli z obecně závazné právní úpravy, přičemž dle názoru žalobce podmínky plynoucí z individuálního správního aktu, tedy z rozhodnutí o poskytnutí dotace, mají přednost před připojeným souborem obecných podmínek.
4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že Generální finanční ředitelství postupovalo při rozhodování v dané věci v souladu s Pokynem č. GFŘ-D-17, kdy pro možnost prominutí je třeba splnit podmínky v něm stanovené. Pakliže tyto podmínky splněny nejsou, porušení rozpočtové kázně je takové intenzity či závažnosti, že jej nelze aplikovat a odvod či penále nelze prominout. K prvnímu žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že žádost žalobce o prominutí uložených částek byla odborně a komplexně posouzena ve všech relevantních souvislostech a okolnostech. Žalobce sice dle svého vyjádření pravidelně informoval o průběhu prací a veškeré údaje týkající se realizace projektu byly uvedeny i v závěrečné zprávě o realizaci projektu, kdy poskytovatel neuplatnil žádné výhrady, avšak podpisem rozhodnutí o poskytnutí dotace se žalobce zavázal k plnění všech podmínek, za nichž byla

dotace poskytnuta. Nadto žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 10/2014-43, kde se uvádí, že „[s]kutečnost, že poskytovatel finančních prostředků opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění dané akce, nevylučuje ani neomezuje odpovědnost příjemce dotace. Opačný výklad by vedl ke stavu, kdy by byl příjemce dotace zbaven veškeré odpovědnosti za nesrovnalosti, které nebyly oznámeny poskytovatelem.“ Podmínka zakazující provádět stavební práce na nemovitostech, které nejsou ve vlastnictví příjemce dotace (vyjma určených výjimek, které se ale na případ žalobce nevztahují), byla uvedena v Příručce pro žadatele, jejíž ustanovení byl žalobce povinen dodržovat, což bylo stanoveno ve Všeobecných pravidlech pro poskytnutí dotace v rámci OPPS, které tvořily nedílnou součást Rozhodnutí o poskytnutí dotace.

5. Ke druhému žalobnímu bodu žalovaný uvedl, že jednoznačně došlo ke značnému zhodnocení budovy ve vlastnictví cizího soukromého subjektu. Žalobce byl jako příjemce dotace povinen dodržovat veškeré podmínky vyplývající jak z rozhodnutí o poskytnutí dotace, tak i z dalších dokumentů, které byly nedílnou součástí rozhodnutí. Jelikož součástí těchto dokumentů byla Všeobecná pravidla pro poskytnutí dotace v rámci OPPS, ve kterých bylo uvedeno, že příjemce dotace odpovídá za to, že budou dodržovány veškeré další povinnosti související s realizací projektu, které jsou stanoveny v aktuální verzi Příručky pro žadatele, byl žalobce striktně vázán i pravidly obsaženými v Příručce pro žadatele. Žalobcem namítané ustanovení čl. V bod 8 Pokynu č. GFŘ-D-17 je možné použít v případě, kdy porušení podmínky vlastnictví neovlivňuje splnění následných podmínek a účelu poskytnutých prostředků, jak je ostatně v tomto bodě uvedeno. Žalobce použil dotační prostředky na úhradu stavebních prací, kterými došlo ke zhodnocení majetku cizího soukromého vlastníka, což zcela jistě nebylo účelem poskytnuté dotace, navíc žalobce sice uzavřel s vlastníkem budovy, kde byly stavební práce provedeny, nájemní smlouvu na užívání rekonstruovaných prostor, ale tato nájemní smlouva byla vypověditelná, tudíž byla ohrožena podmínka nakládání s majetkem pořízeným v rámci dotovaného projektu po dobu udržitelnosti tohoto projektu. Žalovaný z výše uvedeného důvodu trvá na tom, že žalobcem namítaný bod Pokynu č. GFŘ-D-17 se na daný případ nevztahuje a že žalobci byla tato skutečnost v odůvodnění napadeného rozhodnutí vysvětlena.
6. Z obsahu spisového materiálu vyplývá, že dne 30.3.2009 bylo rozhodnuto Ministerstvem pro místní rozvoj o poskytnutí dotace na projekt „REVITALPARK2010“. Na základě zprávy o daňové kontrole Finančního úřadu pro Moravskoslezský kraj ze dne 29.4.2014 byl platebním výměrem č. 115/2014 ze dne 20.5.2014 žalobci vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 770 647,- Kč do Národního fondu za porušení rozpočtové kázně a platebním výměrem č. 116/2014 ze dne 20.5.2014 odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 104 156,- Kč do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně. Dále bylo žalobci platebními výměry č. 121/2014 ze dne 27.6.2014 vyměřeno penále ve výši 1 770 647,- Kč a platebním výměrem č. 122/2014 ze dne 27.6.2014 penále ve výši 104 156,- Kč. Tyto odvody a penále v souhrnné výši 3 749 606,- Kč byly žalobcem uhrazeny, a to poté, co nabylo právní moci rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prominutí daně (k tomu viz níže).
7. Žádostí ze dne 17.6.2015 žalobce opakovaně požádal o prominutí odvodů a penále předepsaných za porušení rozpočtové kázně, a to z důvodu, že uvedený postup považoval za nepřiměřeně tvrdý, kdy v celém procesu administrace a realizace projektu systematicky

dokladoval a odsouhlasoval s dotčenými orgány svůj postup a po celou dobu se mu dostávalo akceptace a podpory ze strany řídicího orgánu (Ministerstva pro místní rozvoj). Žalobce v žádosti zrekapituloval průběh řízení i průběh a cíle projektu a uvedl, že má zájem na tom, aby byl projekt posouzen jako celek, a aby formální hlediska nepřevážila nad nespornými věcnými přínosy. Dále poukázal na užití institutu prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně, a to v souladu s čl. V odst. 8 Pokynu č. GFR-D-17, kdy žalobci nebylo zřejmé, z jakého důvodu toto ustanovení nebylo použito při posouzení jeho (první) žádosti. Tato žádost byla zamítnuta napadeným rozhodnutím. Pro úplnost soud uvádí, že již dne 16.12.2014 žalovaný rozhodnutím č. j. 50007/14/7000-70470-010362 zamítl (první) žádost žalobce ze dne 2.7.2014 o prominutí daně.

8. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.
9. Podle § 44a odst. 12 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“) může Generální finanční ředitelství z *důvodů hodných zvláštního zřetele zcela nebo zčásti prominout odvod za porušení rozpočtové kázně nebo penále za prodlení s ním, s výjimkou odvodu neoprávněně použitých nebo zadržovaných peněžních prostředků podle § 44 odst. 2 písm. a) a b).*
10. Podle § 44a odst. 11 věta první zákona o rozpočtových pravidlech *správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále vykonávají finanční úřady podle daňového řádu.*
11. Podle § 259 odst. 4 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen daňový řád) *proti rozhodnutí ve věci prominutí daně nebo příslušenství daně nelze uplatnit opravné prostředky.*
12. Daní se rozumí i peněžité plnění, ve vztahu k němuž zákon stanoví, že se při jeho správě postupuje podle zákona o daňovém řádu [§ 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu]. Náležitosti rozhodnutí jsou upraveny v § 102 daňového řádu, přičemž z § 102 odst. 2 daňového řádu vyplývá, že rozhodnutí obsahuje odůvodnění, nestanoví-li zákon jinak, a obsah odůvodnění rozhodnutí je upraven v § 102 odst. 3, 4 daňového řádu.
13. Zákonná právní úprava umožňuje prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně pouze za podmínek, že k porušení rozpočtové kázně nedojde způsobem uvedeným v § 44 odst. 2 písm. a) a b) zákona o rozpočtových pravidlech a při správním uvážení, které je vymezeno jako posouzení důvodů hodných zvláštního zřetele. Naplnění první podmínky v daném případě nebylo činěno sporným, žalovaný se tedy musel zabývat tím, zda v daném případě jsou dány důvody hodné zvláštního zřetele.
14. Zákon o rozpočtových pravidlech výslovně nevymezuje důvody hodné zvláštního zřetele, ani blíže tento pojem nedefinuje. Při posuzování otázky, zda správní orgán důvody hodné zvláštního zřetele v konkrétní věci shledává či nikoliv, je tak nutné, aby správní orgán vycházel nejen z toho, za jakých podmínek došlo k poskytnutí dotace a k porušení rozpočtové kázně, ale aby také zohlednil konkrétní důvody, které žadatel uvádí ve své žádosti o prominutí odvodu a penále, a s těmito důvody se náležitě vypořádal. K tomu, aby bylo zamezeno zvýhodnění některých žadatelů (čímž by došlo k poskytnutí veřejné podpory podle práva Evropské unie), pak žalovaný poskytl vodítko ve formě Pokynu č. GFR-D-17, jehož předmětem je stanovení jednotných pravidel pro posuzování žádostí o prominutí odvodů nebo penále za porušení rozpočtové kázně k zajištění shodného rozhodování v identických nebo obdobných případech porušení rozpočtové kázně.

15. V aktuální věci je relevantní posouzení zejména podle článku V bodu 8 Pokynu č. GŘ-D-17, kde se uvádí, že mezi ostatní důvody hodné zvláštního zřetele a konkrétní sazby odvodu a penále/výše neprominutí/ členěné dle způsobu porušení rozpočtové kázně patří: *porušení povinnosti vlastnictví/nájmu, pokud toto porušení neovlivňuje splnění následných podmínek a účelu poskytnutých prostředků, s výjimkou případů kdy se jedná o nedodržení povinnosti zachování stálosti operací dle čl. 57 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 sazba odvodu 5 % z částky odvodu, sazba penále 0 %*. Jak přitom správně uvedl žalobce s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu, „[p]řestože pokyny ministerstev nejsou obecně závaznými právními předpisy, správní orgány mají povinnost se jimi ve své právní praxi řídit, což neplatí pouze v případě, že by se taková praxe neslučovala s obecně závaznými právními předpisy.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.8.2010, č. j. 2 Afs 53/2010-63, srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.1.2018, č. j. 2 Afs 45/2017-37).
16. Aby soud mohl přezkoumat rozhodnutí ve vztahu k daňovým subjektem (žalobcem) uplatněným důvodům, musí toto rozhodnutí obsahovat náležité odůvodnění. Z odůvodnění rozhodnutí daňový subjekt i soud zjišťují, z jakých skutečností správní orgán vycházel, jaké důkazy provedl, jak tyto důkazy hodnotil a k jakým závěrům dospěl. Zejména u rozhodnutí, která výlučně závisí na správní úvaze, má odůvodnění zcela zásadní význam, neboť na základě něho soud zkoumá, zda úvaha správního orgánu má oporu v podkladech shromážděných ve správním spise, zda neodporuje zásadám logiky a zda správní orgán v úvaze nepřekročil zákonem vymezené meze. Řádné odůvodnění rozhodnutí tak obecně zamezuje libovůli správního orgánu při rozhodování a zároveň vytváří předpoklady k tomu, aby v obdobných případech bylo rozhodováno obdobně (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14.10.2016, č. j. 5 Af 42/2013-32).
17. V projednávané věci napadené rozhodnutí neobsahuje odůvodnění, z něhož by bylo možné zjistit, na základě jakých úvah správní orgán dospěl k rozhodnutí o zamítnutí žádosti žalobce o prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný řádně neposuzoval důvody hodné zvláštního zřetele, když pouze konstatoval, že článek V. bodu 8 Pokynu č. GŘ-D-17 na situaci nedopadá, jelikož se tento bod „vztahuje na případy porušení povinnosti vlastnit předmět dotace po stanovené období, v daném případě však budova nebyla, jak již bylo shora uvedeno, od počátku realizace projektu ve vlastnictví daňového subjektu a z prostředků dotace došlo k zhodnocení cizího majetku.“ Žalovaný blíže neuvedl důvody, které jej vedly k zamítavému rozhodnutí, čímž nesplnil zákonné požadavky § 102 odst. 3, 4 daňového řádu.
18. Žalovaný sice odůvodnil zamítnutí žádosti konstatováním závažného porušení rozpočtové kázně, což je samo o sobě důvodem pro vyměření odvodu a penále, ovšem takové odůvodnění nezakládá náležitou správní úvahu o důvodech hodných zvláštního zřetele v konkrétní situaci žalobce. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný pouze shrnul jednání, kterým se žalobce dopustil porušení rozpočtové kázně, a zopakoval důvody, na základě kterých bylo shledáno porušení, aniž by toto jednání hodnotil právě z pohledu možného naplnění znaků důvodů hodných zvláštního zřetele hodné. Následně žalovaný pouze stroze uvedl, že popsané jednání nedopadá na podmínky stanovené v článku V bodu 8 Pokynu č. GŘ-D17, jenž se dle něj vztahuje na případy porušení povinnosti vlastnit předmět dotace po stanovené období, přičemž tento závěr nikterak nerozvedl, a dále uvedl, že porušení rozpočtové kázně ze strany žalobce shledal závažným.

19. Soud tak nemůže přezkoumat správní úvahu žalovaného v odůvodnění napadeného rozhodnutí, tj. zda důvody, které žalobce ve své žádosti uvádí, odpovídají důvodům pro prominutí odvodu a penále. Přestože žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žádost žalobce o prominutí uložených částek byla odborně a komplexně posouzena ve všech relevantních souvislostech a okolnostech, konkrétní úvaha v odůvodnění napadeného rozhodnutí obsažena není. Existenci interního Pokynu č. GFŘ-D-17 lze hodnotit pozitivně v tom smyslu, že přispívá svým obsahem k jednotnému rozhodování a posuzování zákonem blíže nedefinovaných důvodů hodných zvláštního zřetele, existence tohoto pokynu však neznamená, že by správní orgán nebyl povinen zabývat se hodnocením všech důvodů uvedených žadatelem v žádosti o prominutí. Každou žádost o prominutí je nutno posuzovat individuálně a je nutno zabývat se všemi tvrzeními žadatele, resp. jím uplatňovanými důvody. V odůvodnění napadeného rozhodnutí nicméně chybí řádné odůvodnění nemožnosti užít článku V. bodu 8 Pokynu č. GFŘ-D-17, a také posouzení žalobcem uváděných důvodů tvrzené náročnosti procesu ve smyslu administrace a realizace, součinnosti žalobce s řídicím orgánem a akceptace jeho kroků řídicím orgánem.
20. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobce se dopustil závažného porušení rozpočtové kázně, aniž by však takový závěr rozvedl. Soud k tomu uvádí, že jakýkoli stupeň závažnosti porušení rozpočtové kázně bez dalšího nevyklučuje aplikaci institutu prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně ve smyslu aplikovaného ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech. Na druhou stranu lze nicméně obecně připustit, že povaha porušení pravidel rozpočtové kázně může být relevantním aspektem při vyhodnocování těchto žádostí. Žalovaný však v napadeném rozhodnutí závažnost pochybení žalobce pouze konstatoval, přičemž teprve ve vyjádření k žalobě poukazoval na některé důvody, na jejichž základě k tomuto závěru dospěl. K tomu je však nutno uvést, že absence dostatečného odůvodnění napadeného rozhodnutí nemůže být dodatečně zhojena vyjádřením žalovaného k žalobě (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.12.2008, č.j. 8 Afs 66/2008–71 či ze dne 28.1.2009, č.j. 1 As 110/2008–99).
21. Lze shrnout, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí není zřejmé, jakými úvahami se žalovaný řídil při rozhodování o tom, které skutečnosti, na něž žalobce poukazoval ve své žádosti, nelze považovat za důvody hodné zvláštního zřetele, a z jakého důvodu je žalovaný tímto způsobem vyhodnotil, resp. z něj zřetelně nevyplývá, proč nebylo možné v případě žalobce aplikovat bod 8 článku V. Pokynu č. GFŘ-D-17. Soud proto napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozsudkem bez jednání zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Na žalovaném v dalším řízení bude, aby řádně (jednotlivě i ve vzájemné souvislosti) posoudil důvody uvedené žalobcem v žádosti o prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně a své rozhodnutí náležitě odůvodnil.
22. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o žalobě, jež sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

Praha 5. března 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu