



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ostravě rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jiřího Gottwalda a soudců JUDr. Daniela Spratka, Ph.D. a JUDr. Petra Hluštíka, Ph.D. ve věci

žalobce: **MEROSYSTEM s. r. o.**
sídlem Tyršova 1840/10, 702 00 Ostrava-Moravská Ostrava
zastoupen advokátkou JUDr. Růženou Vojtovou
sídlem 28. října 10, 702 00 Ostrava-Moravská Ostrava

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

o přezkoumání rozhodnutí žalovaného č. j. 40140/16/5000-10470-711844 ze dne 12. 9. 2016, ve věci odvodu do Národního fondu

takto:

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

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou ze dne 6. 10. 2016 domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Finančního úřadu pro Moravskoslezský kraj – platební výměr na odvod do Národního fondu za porušení rozpočtové kázně ze dne 20. 10. 2015, č.j. 2858188/15/3200-31474-804380, na částku 1 369 501 Kč. Porušení rozpočtové kázně se měl žalobce dopustit tím, že při realizaci dotovaného projektu „Podporujeme vstup zdravotně znevýhodněných na trh práce v Moravskoslezském kraji“ nesplnil hodnoty monitorovacích indikátorů „07.41.00 – Počet podpořených osob – celkem“, dále „07.46.13 – Počet úspěšných absolventů kurzů – celkem“ a „07.01.00 – Počet nově vytvořených pracovních míst – celkem“. Naplnění indikátorů bylo při kontrole vyhodnoceno jako nedostatečné, protože žalobce zapojil do podporovaných a vyhodnocovaných aktivit také účastníky, kteří nesplňovali definici cílové skupiny; kromě zdravotně postižených uchazečů o zaměstnání totiž žalobce zapojil do projektu i zdravotně postižené zájemce o zaměstnání.
2. Žalobce namítl, že již v odvolání proti platebnímu výměru poukazoval na to, že při určování cílové skupiny pro daný projekt přicházely v úvahu jako podporované skupiny jak *uchazeči* o zaměstnání – osoby mající zájem o zprostředkování zaměstnání registrované u místně příslušného úřadu práce, tak *zájemci* o zaměstnání – tedy osoby mající zájem o zprostředkování zaměstnání registrované u kteréhokoliv úřadu práce. Žalobce však v důsledku administrativní chyby, kterou si uvědomil až dodatečně, při určování cílové skupiny svých projektových aktivit uvedl jen skupinu *uchazečů* o zaměstnání. V průběhu realizace projektu však pracoval s oběma skupinami osob. Realizací projektu se žalobci podařilo zaměstnat celkem 11 osob, přičemž ze skupiny *zájemců* o zaměstnání byla zaměstnána 1 osoba na plný úvazek a 6 osob na poloviční úvazek. Prostředky na podporu osob z této skupiny tedy byly jednoznačně efektivně využity. Podle žalobce měl správce daně přihlídnout k účelu dané dotace a smyslu právní úpravy poskytování dotací z veřejných rozpočtů. Žalobce vychází z přesvědčení, že v případě předmětného projektu bylo účelem dotace zvýšení zaměstnatelnosti nezaměstnaných osob nebo osob ohrožených na trhu práce. Žalobci se podařilo s využitím dotace dosáhnout sledovaného cíle – vyjádřeného indikátory na 100%, pokud do hodnocení jsou zahrnuti i *zájemci* o zaměstnání. Lpění na doslovném znění definice cílové skupiny se jeví jako přehnaný formalismus.
3. Žalobce má za to, že při stanovení výše odvodu by měla být brána v úvahu závažnost porušení povinnosti, vliv porušení na dosažení cíle dotace a hospodárnost uložené sankce.
4. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Uvedl, že příjemce dotace je především povinen dodržovat veškeré podmínky uvedené přímo v rozhodnutí o poskytnutí dotace, přičemž neoprávněným užitím peněžních prostředků dotace je dle § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“) i porušení podmínek, za kterých byly příslušné prostředky poskytnuty. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, sp. zn. 2 Afs 58/2005 uvedl, že příjemce přijímá formou dotace určité dobrodiní ze strany státu a jakousi protivahou není jeho protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace, ale právě akceptace podmínek, za nichž je dotace přijímána. Žalovaný nerozporuje, že žalobce užil poskytnutou část dotace na účel daný rozhodnutím o dotaci. Nedodržel však podmínky stanovené poskytovatelem ve

vztahu k čerpání dotace; proto mu také nebyla poskytovatelem vyplacena část z již přiznané dotace. Ohledně výše odvodu žalovaný upozornil, že výši odvodu stanovil ve svém rozhodnutí sám poskytovatel; správce daně tak odvod stanovil ve výši stanovené podmínkami poskytnutí dotace a zákonem.

Zjištění z průběhu správního řízení

5. Ze správních spisů soud zjistil, že dne 14. 11. 2013 zahájil správce daně – Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj daňovou kontrolu u žalobce ve věci zjištění skutečností rozhodných pro stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně dle § 44 zákona o rozpočtových pravidlech, a to na základě podnětu k zahájení řízení ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“), týkajícího se prověření podmínek rozhodnutí MPSV o poskytnutí dotace č. OP LZZ/GG 2.1/74/3/00058 ze dne 14. 3. 2012, na realizaci projektu č. CZ.1.04/2.1.01/74.00058. Daňová kontrola byla ukončena Zprávou o daňové kontrole ze dne 5. 10. 2015. Z této vyplývá, že poskytovatel dotace – MPSV měl na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace poskytnout dotaci v maximální výši 4 027 944,16 Kč, z toho 85% - 3 423 752,53 Kč – z Evropského sociálního fondu a 15% - 604 191 63 Kč – ze státního rozpočtu ČR. Celkově činila dotace připsaná žalobci částku 1 611 177,66 Kč. Další části dotace nebyly poskytovatelem vyplaceny z důvodů podezření na porušení rozpočtové kázně. Ze zprávy o daňové kontrole dále vyplývá, že žalobce nesplnil podmínky dotace, když u indikátoru č. 07.01.00 (počet nově vytvořených pracovních míst – celkem) dosáhl hodnoty 50%, když ze stanovených 8 míst vytvořil místa 4, dále u indikátoru 07.46.13 (počet úspěšných absolventů kurzů) dosáhl hodnoty 20%, když ze stanovených 168 absolventů dosáhl 33,6 a dále u indikátoru č. 07.41.00 (počet podpořených osob – celkem) dosáhl hodnoty 20%, když ze stanovených 40 míst podpořil celkem 8 osob.
6. V návaznosti na to dospěl správce daně k závěru, že u indikátorů č. 07.01.00 a č. 07.46.13 činí v souladu s částí IV., bod 2.5 a 2.6 rozhodnutí o poskytnutí dotace sankce 20%, tj. 805 588,83 Kč a u indikátoru č. 07.41.00 činí sankce v souladu s částí IV., bod 2.5 rozhodnutí o poskytnutí dotace 50% z celkové částky dotace, tj. ve výši 2 013 972,08 Kč. Vzhledem k výši celkově vyplacené dotace v částce 1 611 177,66 Kč určil správce daně odvod v této částce s ohledem na ustanovení § 44a odst. 7 zákona o rozpočtových pravidlech. Z uvedené částky pak byla určena částka ve výši 241 677 Kč jako odvod do státního rozpočtu (tedy v poměru 15%) a ve výši 1 369 501 Kč do Národního fondu (tedy v poměru 85%). Správce daně nato dne 20. 10. 2015 vydal platební výměry na předmětné odvody
7. Žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 12. 9. 2016 žalovaný zamítl odvolání žalobce proti platebnímu výměru ze dne 20. 10. 2015 týkající se odvodu za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 1 369 501 Kč a tento potvrdil. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že Žalobce v rámci klíčové aktivity 02 v rámci žádosti o dotaci určil zdravotně postižené uchazeče o zaměstnání z Moravskoslezského kraje. Poskytovatel přitom ve výzvě k předkládání grantových projektů OP LZZ – oblast podpory 2.1 uvedl, že cílová skupina musí být jednoznačně definována v projektové žádosti – nemůže být vymezena pouze jako zájemci či uchazeči o zaměstnání, ale musí být zřejmá jejich konkrétní charakteristika. Volba cílové skupiny musí být podložena povinnou přílohou předkládané žádosti, tzv. analýzou cílové skupiny. Žalobce nato bez souhlasu poskytovatele rozšířil cílovou skupinu, čímž provedl změnu obsahu klíčové aktivity 02; změnu však dle rozhodnutí o poskytnutí dotace nelze provést. Pokud žalobce

žádal poskytovatele o změnu, tato nebyla povolena. Žalobce tedy byl povinen realizovat projekt prostřednictvím klíčových aktivit pouze s cílovou skupinou a naplnit hodnoty monitorovacích indikátorů dle parametrů stanovených v žádosti o podporu. Žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2007, č. j. 9 Afs 113/2007-63, dle kterého na poskytnutí dotace není právní nárok a její poskytnutí ze státního rozpočtu je de facto dobrou vůlí státu, která musí být na druhé straně vyvážena přísnými podmínkami, které zavazují jejího příjemce. Výpočet míry naplnění cílových hodnot monitorovacích indikátorů správce daně provedl v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace; výše odvodu přitom byla stanovena dle pevného procentního podílu stanoveného poskytovatelem v části IV, bod 2.5 a 2.6 rozhodnutí o poskytnutí dotace.

8. Řízení bylo v dané věci přerušeno usnesením ze dne 15. 1. 2018 do doby skončení řízení vedeného u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 Afs 291/2017; usnesením ze dne 6. 11. 2018 bylo následně rozhodnuto o pokračování v řízení.

Posouzení věci krajským soudem

9. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) napadené rozhodnutí, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná; ve věci rozhodl soud bez jednání v souladu s ust. § 51 s. ř. s., neboť účastníci s takovým postupem vyjádřili souhlas.
10. V projednávané věci je nutné akcentovat rozsah žalobních námitek ze strany žalobce. Žalobce namítá, že správce daně měl přihlídnout k účelu dané dotace a smyslu právní úpravy poskytování dotací z veřejných rozpočtů. Žalobce vychází z přesvědčení, že v případě předmětného projektu bylo účelem dotace zvýšení zaměstnatelnosti nezaměstnaných osob nebo osob ohrožených na trhu práce a žalobci se podařilo s využitím dotace dosáhnout sledovaného cíle; má za to, že při stanovení výše odvodu měla být brána v úvahu závažnost porušení povinnosti, vliv porušení na dosažení cíle dotace a hospodárnost uložené sankce.
11. K tomu krajský soud uvádí, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přijal v usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33 následující závěry:
„I. Každé 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]. II. Při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Správce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti (§ 44a odst. 4 rozpočtových pravidel, ve znění do 29. 12. 2011) a své rozhodnutí náležitě odůvodnit. III. Týká-li se porušení povinnosti oddělitelné části poskytnuté dotace, odvod bude stanoven pouze částkou odpovídající této části dotace. I zde však mohou vyvstat okolnosti, které mohou s ohledem na malou závažnost porušení povinnosti vést správce daně ke snížení odvodu ve smyslu zásady přiměřenosti (§ 44a odst. 4 rozpočtových pravidel, ve znění do 29. 12. 2011).“
12. Z uvedených závěrů především ve vztahu k projednávané věci vyplývá, že správce daně i žalovaný nepochybili, jestliže uzavřeli, že ze strany žalobce došlo shora popsáním

jednáním k porušení rozpočtové kázně. Ostatně, žalobcem ani nebyly v tomto řízení namítány skutkové závěry správce daně a žalovaného týkající se vytýkaného jednání. Správce daně a žalovaný však nepřijali argumentaci žalobce, že pochybení na jeho straně bylo v zásadě administrativního charakteru při žádosti o poskytnutí dotace. Lze plně přisvědčit žalovanému, že porušení povinností žalobce spočívající v nenaplnění zásadních monitorovacích indikátorů stanovených v rozhodnutí o poskytnutí dotace zakládá porušení rozpočtové kázně dle § 3 písm. e) ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech.

13. Zbývá tedy posoudit, zda v daném případě bylo povinností žalovaného při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Krajský soud dospěl k závěru, že nikoli. V projednávané věci totiž poskytovatel dotace – MPSV v samotném rozhodnutí o poskytnutí dotace zcela jednoznačně stanovil procentuálně výši odvodu za porušení rozpočtové kázně v návaznosti na míru porušení; u žalobce činila výše odvodu s ohledem na míru porušení rozpočtové kázně 50% celkové částky dotace. Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku ze dne 21. 5. 2018, č. j. 2 Afs 366/2017 – 33, uzavřel, že „(...) že postupem podle § 14 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech byla ve věci aplikována zásada přiměřenosti, a to konkrétně tak, že při porušení povinností uvedených v rozhodnutí o poskytnutí dotace nečinil odvod za porušení rozpočtové kázně 100 % poskytnuté dotace, ale nižší, v rozhodnutí o poskytnutí dotace procentně specifikovanou částku, kterou však Nejvyšší správní soud nemá oprávnění hodnotit. (...) Správní soudy ani daňové orgány nemají pravomoc zpětně měnit kritéria poskytnuté dotace. Pokud poskytovatel dotace stanovil pravidla pro výpočet odvodu za porušení rozpočtové kázně a příjemce dotace na ně přistoupil, nemůže následně požadovat, aby tyto podmínky nebyly dodrženy, byť to je pro něj nevýhodné.“
14. Z uvedeného jednoznačně plyne, že krajský soud, stejně jako žalovaný, není oprávněn zkoumat přiměřenost výše odvodu stanovené výslovně v rozhodnutí o poskytnutí dotace ve smyslu § 14 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech, v rozhodném znění. Je nutné připomenout, že poskytování dotací je ovládáno vrchnostenským postavením poskytovatele dotace. Z tohoto jeho postavení, na rozdíl od postavení účastníka soukromoprávních vztahů tedy plyne, že může autoritativně rozhodovat o podmínkách poskytnutí dotace, které jsou předmětem jednání mezi ním a příjemcem dotace pouze v té míře, jak stanoví zákon, či v limitech, jež stanoví sám poskytovatel dotace. Záleží pak na příjemci dotace, zda tyto podmínky akceptuje. Samotným smyslem aktu přijetí dotace totiž je, že příjemce přijímá určité dobrodiní ze strany státu a jakousi protiváhou tohoto dobrodiní není (na rozdíl od soukromoprávních vztahů) jeho protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace, ale právě akceptace podmínek, za nichž je dotace přijímána (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005 – 90).
15. Krajský soud přitom nepřehlédl, že ve vztahu k žalobci došlo ze strany MPSV jako poskytovatele dotace ke krácení poskytnuté dotace, tedy, že dotace nebyla žalobci vyplacena v plné výši ve smyslu § 14e zákona o rozpočtových pravidlech, v rozhodném znění. Nicméně, jednak žalobce tuto skutečnost vůbec v žalobě nenamítal a jednak podle krajského soudu nelze v případě odvodu za porušení rozpočtové kázně stanovené žalobci podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech stanovením výše odvod pomocí procenta „z celkové částky dotace“ rozumět tímto jinou částku než celkovou částku dotace, která má být příjemci dotace poskytnuta. Být takto stanovená výše odvodu

může vést k určitým tvrdostem, o výši odvodu může mít příjemce dotace, tedy žalobce, jasno již v okamžiku, kdy se rozhodne dotaci přijmout.

16. Jak uzavřel ve skutkově obdobném případě Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 7. 2018, č. j. 7 Afs 172/2018 – 40, případná tvrdost plyne od samého počátku z rozhodnutí o poskytnutí dotace, o níž žalobce požádal. Již z tohoto rozhodnutí plyne jak povaha závazku příjemce dotace, tak povaha případné sankce. Pokud poskytovatel dotace stanovil pravidla pro výpočet odvodu za porušení rozpočtové kázně a příjemce dotace na ně přistoupil, nemůže následně požadovat, aby tyto podmínky nebyly dodrženy, byť to je pro něj nevýhodné. Primárně to byl totiž on, kdo nesplnil podmínky dotace, za což musí nést odpovědnost v podobě odvodu za porušení rozpočtové kázně. Případná tvrdost zákona o rozpočtových pravidlech a na něj navázaného rozhodnutí o poskytnutí dotace má ostatně jasnou hranici. Ta byla vyjádřena v § 44a odst. 4 písm. b) tohoto zákona slovy „odvod za porušení rozpočtové kázně nemůže být vyšší než částka dotace vyplacená ke dni porušení rozpočtové kázně“. Zákonodárcem použitá terminologie zde ukazuje patrný rozdíl mezi pojmy „celková částka dotace“, z níž se procentem vyměřuje odvod, a „částka dotace vyplacená ke dni porušení rozpočtové kázně“, která představuje strop pro reálnou výši odvodu.
17. Tedy jinak řečeno, výše odvodu se podle § 44a odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech odvozovala z plánované výše dotace, ale jeho celková skutečná výše byla omezena reálně vyplacenými prostředky, aby příjemce nemusel vyplatit více, než sám opravdu dostal.

Závěr a náklady řízení

18. Krajský soud tedy uzavírá, že ze všech shora uvedených důvodů žalobu důvodnou neshledal, a proto ji dle ust. § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
19. O náhradě nákladů řízení mezi účastníky 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 27. listopadu 2018

Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu