



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Jana Dvořáka a soudců Petry Venclové a Aleše Korejtky ve věci **žalobce Pardubický kraj**, se sídlem Komenského náměstí 125., 530 02 Pardubice, **zastoupeného Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou**, advokátkou se sídlem Olomoucká 427/31, 602 00 Mohelnice, proti **žalovanému Odvolacímu finančnímu ředitelství**, Masarykova 427/31, 602 00 Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2015, č.j. 8641/15/5000-10470-711175 a ze dne 20. 3. 2015, č.j. 8642/155000-10470-711175,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí** Odvolacího finančního ředitelství ze dne ze dne 20. 3. 2015, č.j. 8641/15/5000-10470-711175 a ze dne 20. 3. 2015, č.j. 8642/155000-10470-711175, **se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II.** Žalovaný je povinen zaplatit žalobci **6.000 Kč na nákladech řízení** k rukám Mgr. Jany Zwyrtek Hamplové, advokátce, právní zástupkyni žalobce, ve lhůtě do 15 dní od právní moci rozsudku.

Odůvodnění:

Vymezení předmětu řízení:

Rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 3. 2015, č.j. 8641/15/5000-10470-711175 bylo podle § 116 odst. 1 písm. c) zák. č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „daňový řád“), zamítnuto odvolání žalobce a potvrzen odvoláním napadený platební výměr Finančního úřadu pro Pardubický kraj (správce daně) č.j. 1209093/14/2800-04702-603010 ze dne 19. 8. 2014, jímž byl vyměřen odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 178 734 Kč.

Rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 3. 2015, č.j. 8642/15/5000-10470-711175 bylo podle § 116 odst. 1 písm. c) daňového řádu, zamítnuto odvolání žalobce a potvrzen odvoláním napadený platební výměr Finančního úřadu pro Pardubický kraj (správce daně) č.j. 1209014/14/2800-04702-603010 ze dne 19. 8. 2014, jímž byl vyměřen odvod do Národního fondu za porušení rozpočtové kázně ve výši 6 679 495 Kč.

Žaloba a vyjádření žalovaného:

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce obsáhlou žalobu, v níž stejně jako v odvolání proti rozhodnutí finančního úřadu **zpochybnil skutková zjištění žalovaného** ohledně dosažení hlavního cíle i dílčích cílů projektu a dále **namítl nesprávnost a nezákonnost aplikace správního uvážení**.

Žalobce uvedl, že nikdy v průběhu plnění dotovaného projektu nebyl postup příjemce dotace zpochybněn, stanovením odvodu za údajné porušení rozpočtové kázně byl proto narušen **princip legitimního očekávání** žalobce, u něhož správce daně svým postupem vyvolal podložené naděje v duchu konceptu legitimního očekávání dle Evropského soudu pro lidská práva. Pokud jde o správní uvážení při stanovení odvodu do státního rozpočtu za údajné porušení rozpočtové kázně, když jeho výsledkem bylo stanovení sankce ve výši 100% poskytnuté dotace, namítá žalobce, že taková nepředvídatelná aplikace správního uvážení je v rozporu se skutkovým stavem věci, neboť vytváří nedůvodný dojem, že „*vše bylo špatně*“, a tedy je v rozporu s principem právní jistoty. Žalobce připomněl, že v demokratickém právním státě není místo pro absolutní správní uvážení, to je vždy limitováno základními právními principy, mezi nimiž zaujímá prioritu právě princip legitimního očekávání a s ním související princip právní jistoty.

K věci samé žalobce namítá, že žalovaný nezákonně uvedl k tvrzenému porušení rozpočtové kázně pouze odkazy na rozhodnutí Ministerstva mládeže a tělovýchovy ČR, jako poskytovatele dotace, aniž by je v rozhodnutí samotném blíže specifikoval, přičemž dle žalobce nepostačuje odkaz na zprávu o daňové kontrole, tedy v rozhodnutí zcela absentují úvahy, na jejichž základě žalovaný dospěl k závěru, že došlo ze strany žalobce k porušení rozpočtové kázně. Žalobce namítl, že i kdyby byly výtky žalovaného správné, což však žalobce odmítá, většinová část dotovaného projektu proběhla i dle názorů poskytovatele dotace a kontrolních orgánů správně, **stanovená výše odvodu tedy neodpovídá ani těm skutkovým zjištěním, která vzal za základ svého rozhodnutí žalovaný**. Žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2014, č.j. 4 As 215/2014 - 40 (rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou

dostupné na www.nssoud.cz) a dále na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, č.j. 7Afs 107/2008, z nichž dovozuje existenci konstantní judikatury, která ve věcech ukládání odvodu za porušení rozpočtové kázně vyžaduje **uplatnění principu proporcionality** mezi závažností porušení podmínek poskytované dotace a výší ukládaného odvodu.

Jako irelevantní ve věci označil žalobce tvrzení žalovaného, že k poskytnutí dotace vůbec nemělo dojít pro obecné parametry projektu, neboť to nebylo předmětem jeho kontrolní činnosti. Pokud jde o dosažení cílů projektu, trvá žalobce na tom, že „*Školský portál Pardubického kraje*“ svým spuštěním cíle dotace naplnil, neboť jeho realizací byla pro školy a školská zařízení vytvořena platforma pro výměnu informací nejen mezi školami, ale i ve vztahu k veřejnosti.

Žalobce navrhl jako důkaz k prokázání tvrzení, že podmínky dotace byly splněny, tedy souhrnně vyjádřeno k posouzení kvality projektu ve smyslu hlavního cíle i dílčích cílů projektu, **znalecký posudek** výstupů **e-learningových materiálů v rámci realizace projektu reg. č. CZ.1.07/1.1.00/08.001 ze dne 15. 6. 2015 zpracovaný na základě žádosti žalobce Pedagogickou fakultou Univerzity Hradec Králové.**

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby, když ve svém písemném vyjádření setrval na skutkovém a právním zhodnocení věci, jak učinil v žalobou napadených rozhodnutích, přičemž výslovně uvedl, že: „*Žalovaný nebyl v rozhodné době nadán zákonnou dispozicí rozhodovat o tom, kdy je odvod „proporcionální“ či odpovídající představám příjemce dotace.*“ Podle žalovaného může být případný nepřiměřený dopad uloženého odvodu za porušení rozpočtové kázně zohledněn v rámci aplikace institutu prominutí odvodu a penále podle ustanovení § 44a odst. 12, 13 zák. č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla“). I přesto je žalovaný přesvědčen, že několikačetné porušení podmínek poskytnutí dotace odůvodňuje stanovený odvod ve výši 100 % poskytnuté dotace.

Rozhodné okolnosti ve věci:

Na základě Rozhodnutí o poskytnutí dotace č. 08/1.1/32/2009 č.j. 19875/2009-46 ze dne 20. 11. 2009 ve znění dodatku č. 1 ze dne 25.2.2011 a Dodatku č. 2 ze dne 28. 11. 2011 (dále souhrnně „*rozhodnutí o poskytnutí dotace*“) vydaného Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy ČR, byly žalobci poskytnuty peněžní prostředky ve výši 8 853 813,27 Kč v rámci Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost na realizaci projektu „*Školský portál Pardubického kraje reg. č. CZ.1.07/1.1.00/08.0001*“ (dotovaný projekt). Dne 25. 4. 2013 byla u žalobce zahájena daňová kontrola, a to na základě podnětu poskytovatele dotace ze dne 5.4.2013 („*Předání podkladů k vybrání a vymáhání odvodu za porušení rozpočtové kázně dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech*“). Daňová kontrola byla ukončena dne 21. 7. 2014 projednáním zprávy o daňové kontrole, o čemž byl pořízen téhož dne protokol. Dle výsledku kontrolního zjištění, když krajský soud v podrobnostech odkazuje na zprávu o daňové kontrole, žalobce údajně nedodržel následující podmínky rozhodnutí o poskytnutí dotace:

- v části I „Obecné vymezení dotace“ bod 3. „Účel dotace“
- v části I „Obecné vymezení dotace“ bod 4. „Lhůta, v níž má být dosaženo účelu dotace“

- v části II „Povinnosti příjemce dotace“ bod 1. „Užití dotace“
- v části II „Povinnosti příjemce dotace“ bod 5. „Monitorování“ odst. 1.

Správce daně proto na základě výsledku kontrolního zjištění vydal shora uvedené platební výměry pro **porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b)** rozpočtových pravidel, v důsledku neoprávněného použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu a z Národního fondu ve smyslu ustanovení § 3 písm. e) rozpočtových pravidel.

Proti vydaným platebním výměrům podal žalobce dne 19. 9. 2014 odvolání, v němž uplatnil námitky proti zjištěním týkajícím se nenaplnění monitorovacího indikátoru 06.43.12, námitky proti počtu nově vytvořených/inovovaných produktů s komponentou ŽP, námitky proti zjištěné kvalitě výstupů z pohledu nároků na efektivnost a účelnost a souhrnnou námitku, že cíl projektu byl naplněn.

Žalovaný se v odůvodnění rozhodnutí, která jsou předmětem soudního přezkumu, ztotožnil se skutkovými zjištěními učiněnými správcem daně a s jeho právním hodnocením, včetně výše stanoveného odvodu za porušení rozpočtové kázně. K podkladům, na jejichž základě byla skutková zjištění učiněna, uvedl, že vycházel rovněž z posouzení poskytovatele dotace, který je dle metodiky monitorovacích indikátorů oprávněn posuzovat kvalitu výstupů. Ačkoliv je třeba uznat, že žalovaný se zabýval jednotlivými uplatněnými odvolacími námitkami, které neshledal důvodnými, v jeho rozhodnutích **zcela absentuje výklad správního uvážení při stanovení výše odvodu** do státního rozpočtu a do Národního fondu.

Posouzení věci krajským soudem:

Soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“) žalovaná rozhodnutí a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Podle ust. § 3 písm. e) rozpočtových pravidel, 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; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity,

Podle ust. § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel, je porušením rozpočtové kázně neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.

Podle ust. § 44a odst. 3 písm. a) rozpočtových pravidel, fyzická osoba nebo právnická osoba jiná než stát, která porušila rozpočtovou kázeň, je povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu, jestliže

porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky podle § 44 odst. 2 písm. h).

Podle ust. § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel, odvod za porušení rozpočtové kázně činí v ostatních případech částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.

Z výše uvedeného je zřejmé, že neoprávněným použitím peněžních prostředků je třeba rozumět vynaložení peněžních prostředků, které je v rozporu nejen s podmínkami vztahujícími se přímo k deklarovanému a schválenému účelu, ale také takové vynaložení peněžních prostředků, které je v rozporu s dalšími podmínkami stanovenými právním předpisem, smlouvou, případně rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci na základě, kterých byla dotace příjemci poskytnuta.

V dané věci uznal krajský soud za důvodnou zcela zásadní žalobní námitku vytykající žalovanému absenci uplatnění principu proporcionality při stanovení výše odvodů za porušení rozpočtové kázně, kdy se v tomto ohledu krajský soud řídil již ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu. **Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 10. 2014, č. j. 4 As 117/2014 – 39** (odstavec 59), uvedl, že „při posouzení povahy porušení jakékoliv podmínky stanovené poskytovatelem dotace je třeba zohlednit princip proporcionality, neboť i porušení podmínky stanovené poskytovatelem dotace jako závažné nemusí ještě samo o sobě znamenat to, že při čerpání dotace došlo k porušení rozpočtové kázně. Zásada proporcionality tak má své místo jak v řízení o poskytnutí dotace tak i v řízení o kontrole zaměřené na čerpání dotace.“ Dle Nejvyššího správního soudu nelze „opomíjet různou míru důležitosti jednotlivých podmínek poskytnutí dotace z hlediska jejího účelu, předmětu a smyslu“ (odstavec 57 in fine odůvodnění cit. rozsudku). Proto v některých případech může dojít k tomu, že „přestože došlo k porušení ustanovení smluvních podmínek, nedojde k porušení rozpočtové kázně“ (odstavec 53 odůvodnění cit. rozsudku). Současně Nejvyšší správní soud zdůraznil (odstavec 52 odůvodnění cit. rozsudku), že „poměrování rozsahu a míry závažnosti porušení stanovených podmínek smyslem a účelem dotace nejde nad rámec zákona o rozpočtových pravidlech, ani se nejedná o odchýlení od zákonem předepsaných pravidel“.

Obdobně v rozsudku ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014-40, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že je třeba „v rámci úvahy o sankčním odvodu“ – mimo jiné – „posoudit závažnost jednotlivých pochybení“ a „dopady zjištěných pochybení“. To ovšem žalovaný neučinil, když vyšel z nesprávného právního názoru, že tyto skutečnosti (závažnost jednotlivých pochybení a jejich případné dopady etc.) lze zohlednit pouze při rozhodování o prominutí nebo částečném prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně (§ 44a odst. 12, 13 rozpočtových pravidel), jak vyplynulo z jeho vyjádření. Krajský soud proto uzavřel, že žalovaný pochybil, neboť nezhodnotil v rámci úvahy o sankčním odvodu (správní uvážení) zejména tu část peněžních prostředků, jež byla čerpána v souladu s dohodnutými či stanovenými podmínkami, nezohlednil ani závažnost konkrétních porušení podmínek a otázku celkového naplnění účelu poskytnuté dotace.

Pokud jde o skutková zjištění, krajský soud neprovedl při jednání soudu důkaz žalobcem předloženým znaleckým posudkem ze dne 15. 6. 2015 zpracovaným na základě jeho žádosti Pedagogickou fakultou Univerzity Hradec Králové, když by se jednalo o zásadní doplnění

dokazování ve smyslu ustanovení § 77 odst. 2 s.ř.s., k čemuž není soud rozhodující ve správním řízení oprávněn a současně, když byla z odůvodnění napadených rozhodnutí a z vyjádření žalovaného zjevná důvodnost základní žalobní námitky o neuplatnění aplikace principu proporcionality při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně, pro níž byl krajský soud nucen obě žalovaná rozhodnutí jako nezákonná podle § 78 odst. 1 s.ř.s., zrušit a věc vrátit žalovanému podle § 78 odst. 4 s.ř.s., žalovanému k dalšímu řízení.

V nově otevřeném řízení tak žalovaný, který je podle § 78 odst. 5 s.ř.s., vázán právním názorem soudu, provede důkazní návrh předložený žalobcem, případně se s neprovedením navrženého důkazního návrhu řádně vypořádá. Pokud případně opětovně dospěje k závěru o zákonnosti uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně, pak je povinen svoje úvahy řádně odůvodnit, tj. podrobit výši případně stanoveného odvodu testu proporcionality ve vztahu k četnosti a zejména závažnosti porušení podmínek dotace, přičemž zohlední, zda účel poskytnuté dotace byl naplněn. Krajský soud přitom připomíná, že výsledek správního uvážení musí být přezkoumatelný, tedy z rozhodnutí musí být zjevné, na základě jakých okolností správní orgán rozhodoval a jak je jednotlivě i v jejich souhrnu ve vztahu k výslednému rozhodnutí vyhodnotil. Rozsah soudního přezkumu správního uvážení již judikovaly správní soudy, viz zejména usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 6 A 25/2002-42, ze dne 23.3.2005: „**Absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje. Každé správní uvážení má své meze, vyplývající v první řadě z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti, zákazu diskriminace, příkazu zachovávat lidskou důstojnost, principu proporcionality atd. Dodržení těchto mezí podléhá soudnímu přezkumu.**“

Náklady řízení:

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle zásady úspěchu ve věci podle § 60 odst. 1 s.ř.s., když žalobci byla proti žalovanému přiznána uplatněná úhrada soudního poplatku za podání žaloby proti dvěma rozhodnutím správního orgánu ve výši 3. 000,-Kč za každé rozhodnutí podle položky č. 18, bod 2 písm. a) sazebníku zák. č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Platební místo („k rukám právní zástupkyně žalobkyně“) bylo určeno v souladu s § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s., přiměřená lhůta k splnění uložené povinnosti pak v souladu s § 160 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s 64 s. ř. s. Pokud jde o další náklady řízení vyčíslené právní zástupkyní žalobce, a to odměnu za poskytnutí právní služby, paušální náklady a cestovné právní zástupkyně žalobce, ty krajský soud žalobci nepřiznal, neboť je nevyhodnotil jako potřebné k účelnému uplatňování práva. Projednávaná věc byla z pohledu základních žalobních námitek již vyjudikována, jak uvedeno shora, přičemž žalobce nesporně disponuje vlastními odborníky v oblasti finančního práva (k tomu srov. např. nálezy Ústavního soudu ve věci sp. zn. II. ÚS 736/12 či usnesení Ústavního soudu ve věci IV. ÚS 1192/13).

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

V Pardubicích dne 2. prosince 2015

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová