



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D. a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D. a Mgr. Petra Šebka v právní věci žalobce: **Město Šlapanice**, se sídlem Šlapanice, Masarykovo nám. 7, zastoupený JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Brno, Bubeníčкова 502/42, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Brno, Masarykova 31, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14.2.2013, č.j. 4731/13/5000-24700-710142,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 14.2.2013, č.j. 4731/13/5000- 24700-710142, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení ve výši 15.342 Kč k rukám JUDr. Radka Ondruše, advokáta se sídlem Brno, Bubeníčкова 502/42, ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal ke Krajskému soudu v Brně žalobu proti rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 14.2.2013, č.j. 4731/13/5000-24700-710142, kterým byl dle § 116 odst. 1 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), změněn výrok rozhodnutí Finančního úřadu Brno I ze dne 16.7.2012, č.j. 291940/12/288981708652, co do čísla účtu správce daně, na nějž má být vyměřená daň zaslána; jinak bylo věcně prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.

I. Podstata věci

Správce daně na základě výsledků daňové kontroly, jejímž účelem bylo prověření skutečností rozhodných pro stanovení povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně u dotace poskytnuté ze strukturálního fondu ERDF (Evropský fond pro regionální rozvoj) na projekt „Typový projekt – CzechPOINT – kontaktní místo (Plná verze)“, vyměřil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 70.465 Kč (a dále stanovil jeho splatnost a číslo účtu, kam je třeba tento odvod zaslat).

V napadeném rozhodnutí žalovaný zamítl žalobcovy námitky ohledně absolutní neplatnosti *Podmínek Rozhodnutí o poskytnutí dotace* (dále jen „PODMÍNKY“) a nezaviněného opožděného předání monitorovací zprávy. Žalovaný vycházel z toho, že PODMÍNKY nebyly smlouvou mezi příjemcem a poskytovatelem dotace, nýbrž rozhodnutím, a dále z toho, že v řízení bylo prokázáno, že došlo k porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“). Závěry žalovaného nyní žalobce napadá podanou žalobou.

II. Shrnutí žaloby

Žalobce předně namítá, že jak žalovaný, tak před ním prvostupňový správce daně, se blíže nevypořádali s tím, že se v případě PODMÍNEK jedná o absolutně neplatnou smlouvu. Svoji podrobnou argumentaci žalobce opírá o Národní strategii vlády ČR proti podvodným jednáním poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy EU vydanou na základě usnesení vlády č. 601/2003 Sb. ve znění usnesení vlády č. 1266/2003, z něhož vyplývá, že poskytnutí dotace je vrchnostenským oprávněním, tudíž by se v případě těchto PODMÍNEK muselo jednat o smlouvu veřejnoprávní. Avšak žádná právní norma podle žalobce nepřiznává těmto PODMÍNKÁM veřejnoprávní charakter smlouvy. Žalobce dále poukazuje na to, že uzavřená soukromoprávní smlouva nemůže založit sankční veřejnoprávní následek v podobě odvodu za rozpočtovou nekázeň, a odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 2 Afs 58/2005, který vylučuje možnost soukromoprávních ujednání

v rámci poskytování dotací. Dále žalobce namítá, že již v rámci daňové kontroly navrhl provedení důkazů (Národní strategie vlády proti podvodným jednáním poškozující nebo ohrožujícím finanční zájmy EU, usnesení vlády č. 601 ze dne 18.6.2003 a usnesení vlády č. 1266 ze dne 17.12.2003), avšak tyto návrhy byly ze strany žalovaného zamítnuty; proto žalobce původně (v žalobě) navrhoval tyto důkazy provést v řízení před zdejším soudem, u jednání soudu však na tomto dokazování již netrval.

Žalobce ve své argumentaci rovněž odkazuje na důvodovou zprávu k zákonu o rozpočtových pravidlech, kde je uvedeno, že možnost poskytování dotací dohodou nad rámec rozhodnutí poskytovatele musí být upravena samostatným zvláštním zákonem, avšak takový zákon nebyl do současnosti vydán. Dotace tak mohou být poskytovány výlučně rozhodnutím poskytovatele, nikoli tedy jiným právním úkonem, tím méně pak soukromoprávní smlouvou. Žalobce tak má za to, že žalovaný svým postupem legalizuje absolutně neplatnou smlouvu o podmínkách čerpání dotace, která simuluje veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace a obsahově rozšiřuje rozhodnutí o poskytnutí dotace v dané věci, čímž supluje roli zákonodárce.

Žalobce dále namítá, že opožděné předložení monitorovací zprávy bylo způsobeno časovou tísňí celého projektu a Ministerstvo vnitra coby poskytovatel dotace přes svůj příslib neposkytlo dostatečnou součinnost ohledně prodloužení lhůty k realizaci projektu. K prokázání tohoto tvrzení žalobce navrhuje výsledky odpovědných pracovníků společnosti C SYSTÉM CZ s.r.o. a Ing. Jana Havránka, ředitele odboru strukturálních fondů Ministerstva vnitra. Žalobce uvádí, že řádně požádal o prodloužení termínu ukončení realizace dne 13.10.2009, subjektivně tedy nebyl v prodlení s předložením závěrečné zprávy, neboť měl za to, že Ministerstvo vnitra jeho žádosti vyhoví. V souvislosti s tím žalobce namítá, že PODMÍNKY čerpání dotace obsahující termíny předkládání monitorovacích zpráv jdou nad rámec zákona o rozpočtových pravidlech.

Žalobce tedy setrvává na názoru, že se nedopustil porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech. S tímto tvrzením se žalovaný podle názoru žalobce nedostatečně vypořádal.

Žalobce také shledává napadené rozhodnutí v rozporu se zásadou přiměřenosti zvoleného opatření a poukazuje na to, že použité prostředky nebyly fakticky použity neoprávněně. Podle žalobce měl tak žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí přesně vymezit proporcionalitu mezi společenskou škodlivostí a poměrnou výší stanoveného odvodu za takto vymezené porušení rozpočtové kázně.

Z výše uvedených důvodů se žalobce domáhá zrušení jak napadeného tak jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí. Žalobce setrval na svém procesním postoji po celou dobu řízení před soudem.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření k námitce neplatnosti PODMÍNEK opakuje argumentaci již obsaženou v napadeném rozhodnutí. K navrhovaným důkazům uvádí, že žádný z dokumentů, na který se žalobce odvolává, neupravuje postup finančních úřadů při kontrole, ani nemění podmínky, za kterých byly prostředky ze státního rozpočtu poskytnuty.

K opožděnému předložení závěrečné monitorovací zprávy žalovaný uvádí, že pokud příjemce dotace požádal o změnu, ale neobdržel žádné vyjádření od poskytovatele dotace, neměl relevantního důvodu se domnívat, že mu bude vyhověno, a měl se tedy řídit původním termínem.

Žalovaný dále uvádí, že právní úprava neposkytuje prostor pro to, aby žalovaný nebo správce daně mohli tento odvod snížit a odkazuje na znění § 44a odst. 10 zákona o rozpočtových pravidlech.

Taktéž žalovaný setrval na svém procesním stanovisku po celou dobu řízení před soudem. Navrhuje soudu, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci

Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen s.ř.s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).

Napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno v mezích uplatněných žalobních bodů dle § 75 odst. 2 s.ř.s., podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného postupem podle § 75 odst. 1 s.ř.s.

Zdejší soud dospěl k závěru, že v části argumentace je žaloba důvodná.

Žalobce v podané žalobě předně namítal absolutní neplatnost PODMÍNEK; konstantně přitom setravá na názoru, že byly soukromoprávní smlouvou uzavřenou mezi žalobcem a poskytovatelem dotace. Odmítá, že by se v daném případě mohlo jednat o smlouvu veřejnoprávní. V této klíčové otázce zdejší soud žalobci zapravdu nedává.

Ze správního spisu, jehož součástí je i rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 20.7.2009, vyplynulo, že toto rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo vydáno podle § 14 zákona o rozpočtových pravidlech. V tomto rozhodnutí je mimo jiné uvedeno: *„Nedílnou součástí tohoto rozhodnutí jsou Podmínky poskytnutí dotace ze státního rozpočtu a prostředků strukturálních fondů ES (dále jen „PODMÍNKY“) potvrzené podpisem příjemce dotace a výše uvedená žádost o dotaci předložené příjemcem*

dotace. Na poskytnutí dotace není právní nárok. Při porušení PODMÍNEK může být dotace nebo její část na základě § 44 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech vymáhána příslušným správcem daně.“.

Již ze samotného textu rozhodnutí o poskytnutí dotace tedy vyplývá, že jeho nedílnou součástí jsou i připojené PODMÍNKY. Skutečnost, že se jedná o součást rozhodnutí, je dále zřejmá i ze samotného označení: „*Podmínky Rozhodnutí o poskytnutí dotace*“. V části I. bodu 1. PODMÍNEK je rovněž uvedeno, že tyto PODMÍNKY jsou nedílnou součástí rozhodnutí.

Podle § 14 odst. 4 písm. g) zákona o rozpočtových pravidlech vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí, které obsahuje případné další podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace nebo návratné finanční výpomoci splnit. Charakter právního rámce poskytnutí dotace instruktivně osvětluje Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21.7.2005 ve věci sp. zn. 2 Afs 58/2005, když akcentuje, že „...*příjemce přijímá určité dobrodiní ze strany státu a jakousi protivahou tohoto dobrodiní není – jako je tomu ve vztazích občanskoprávních, či obecněji soukromoprávních – jeho protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace, ale právě akceptace podmínek, za nichž je dotace přijímána. Pokud tedy (...příjemce..., pozn. zdejšího soudu) přijal dotaci a pokud se podařilo ... prokázat, že (...příjemce..., pozn. zdejšího soudu) byl seznámen s podmínkami poskytnutí dotace, pak byl (...příjemce..., pozn. zdejšího soudu) těmito Podmínkami vázán v té podobě, v jaké s nimi byl seznámen.*“. Takto tedy nutně vnímá charakter vztahu, na jehož základě byla dotace poskytnuta, i zdejší soud.

Tento přístup není přístupem nikterak překvapivým, neboť právní závěr, podle něhož na rozdíl od vztahů občanskoprávních (tedy soukromoprávních), kde jsou si jejich účastníci v zásadě rovni, při poskytování dotace dochází fakticky ke stanovení souboru podmínek poskytnutí dotace poskytovatelem a veškerá volnost příjemce spočívá v možnosti tyto podmínky akceptovat či odmítnout, a tedy soukromoprávní prvek vzájemného vztahu poskytovatele a příjemce dotace tu splněn není, plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22.5.2008 ve věci sp. zn. 2 Afs 49/2007 i z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21.5.2008 ve věci sp. zn. Konf 31/2007.

Že by na „platnost“ (resp. „závaznost“) PODMÍNEK, jejichž nedodržení je ve vztahu k žalobci dovozováno, mělo být nahlíženo prismatem soukromého práva, jak nesprávně dovozuje žalobce, ostatně vylučují i rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7.11.2013 ve věci sp. zn. 9 Afs 38/2013 a ze dne 12.12.2013 ve věci sp. zn. 1 Afs 66/2013; v tamních věcech se Nejvyšší správní soud vyjadřuje k charakteru smlouvy o poskytnutí dotace uzavřené mezi regionální radou regionu soudržnosti a příjemcem dotace zcela zřetelně tak, že jde o vztah veřejnoprávní.

Již se shora uvedeného je jasné patrné, že jak samotné rozhodnutí o poskytnutí dotace, tak PODMÍNKY, na které toto rozhodnutí zřetelně odkazuje a které jsou tak součástí samotného rozhodnutí, společně utvářejí pravidla, jež jsou pravidly závaznými jak pro poskytovatele dotace, tak pro příjemce (tu tedy pro žalobce).

Na základě takto stanovených pravidel, jež je třeba pokládat za pravidla vzájemně odsouhlasená poskytovatelem dotace i jejím příjemcem, probíhá poskytnutí dotace i její čerpání. PODMÍNKY samotné tudíž nemají formu interního normativního aktu, návodů a příruček, jak dovozuje žalobce, ani není vadou (jež by měla vyvolávat nezávaznost PODMÍNEK či jejich „neplatnost“), že nebyly formálně vtěleny přímo do textu rozhodnutí.

Samotná skutečnost, že formalizované rozhodnutí o poskytnutí dotace v podstatě obsahuje dva dokumenty, které společně splňují všechny náležitosti stanovené v § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech a zákon jejich existenci a oddělenost jistým způsobem i předvídá, není v rozporu se zákonem a nemůže být o ni opírána důvodnost žaloby v té části, kde žalobce namítá „neplatnost“ PODMÍNEK.

Zdejší soud v této dílčí otázce uzavírá, že podmínky pro udělení dotace ve smyslu § 14 odst. 4 písm. g) zákona o rozpočtových pravidlech byly stanoveny již rozhodnutím poskytovatele dotace o udělení dotace, jehož součástí byly i PODMÍNKY. Zároveň nelze zpochybnit, že žalobce s nimi byl seznámen; to plyne již z podpisu starosty města Ing. Jaroslava Klačky. Za tohoto stavu není důvodu, pro který by žalobce neměl být pravidly obsaženými v PODMÍNKÁCH vázán a nelze dát žalobci zapravdu, že tyto PODMÍNKY „v podstatě neexistovaly, neboť byly neplatně uzavřeny“. Argumentaci žalobce v tomto směru pokládá zdejší soud za zřetelně účelovou a již ze shora uvedeného za nedůvodnou.

Žalobce v podané žalobě dále namítal, že nedošlo k prodloužení s předložením závěrečné zprávy, neboť oznámil poskytovateli dotace v předstihu, že není schopen dodržet původně stanovený termín ukončení realizace projektu, a spolu s tím zažádal o možnost prodloužení lhůty do 30.10.2009. Skutečnost, že Ministerstvo vnitra rozhodlo se zpožděním, nelze podle žalobce přičítat k tíži příjemce dotace.

Ani v této konstrukci zdejší soud žalobci nedává zapravdu. Opožděným předložením monitorovací zprávy k porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech došlo. Podle § 44 odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech je porušením rozpočtové kázně neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu. Podle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech je 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...*

Neoprávněným použitím peněžních prostředků je tedy jakékoli jejich použití v rozporu s pravidly pro jejich poskytnutí a čerpání. Pod neoprávněné použití peněžních prostředků lze obecně řadit všechny případy porušení (jakékoli) povinnosti, jež byla příjemci (tu žalobci) uložena poskytovatelem dotace a s níž byl příjemce dotace seznámen. Pak tedy i v případě opožděného dodání monitorovací zprávy došlo k porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech, neboť v PODMÍNKÁCH, konkrétně v části III. bodu 3. PODMÍNEK je uvedeno pravidlo, podle kterého „...Příjemce je povinen předložit CRR pravdivé a úplné informace o průběhu realizace projektu prostřednictvím závěrečné monitorovací zprávy. Závěrečnou monitorovací zprávu spolu se zjednodušenou žádostí o platbu a vyúčtováním příjemce předkládá CRR do dvaceti pracovních dnů po ukončení realizace projektu...“.

I tu se přitom dobře uplatní argumenty zdejšího soudu použité již shora, a sice že PODMÍNKY upravovaly pravidla poskytnutí a čerpání dotace a že příjemce dotace (tu žalobce) byl s PODMÍNKAMI seznámen, a nadto i argument, že příjemce dotace (tu žalobce) svým podpisem stvrdil souhlas s jejich dodržováním; na konci textu (žalobcem podepsaných) PODMÍNEK žalobce výslovně přijímá všechny stanovené podmínky, vyslovuje s nimi souhlas a zavazuje se k jejich splnění.

Žalobce měl monitorovací zprávu předložit do 13.11.2009 (do dvaceti pracovních dnů po ukončení realizace projektu), předložil ji však až dne 23.11.2009. Jednalo se tedy o opožděné předložení monitorovací zprávy. Tato skutečnost není mezi žalobcem a žalovaným spornou; sporu je o důsledky takto opožděného předložení monitorovací zprávy (žalobce argumentuje tak, že s ohledem na okolnosti jejího předložení „subjektivně v prodlení nebyl“).

Žalobce opožděným předložením monitorovací zprávy podle zdejšího soudu skutečně porušil část III. bod 3. PODMÍNEK. Skutečnost, že žalobce požádal o prodloužení lhůty k realizaci projektu (nehledě k tomu, že se tak stalo dva dny před uplynutím původní lhůty), avšak do uplynutí lhůty pro realizaci projektu se k ní Ministerstvo vnitra nevyjádřilo, není z pohledu závěru o porušení dotačních pravidel jakkoli relevantní. Žádný „subjektivní nedostatek prodlení“ dovozovat nelze. Pravidla poskytnutí a čerpání dotace byla v PODMÍNKÁCH stanovena zřetelně a pro příjemce (tu pro žalobce) závazně. Soud může žalobci rozumět v jeho názoru, že opožděné

předložení monitorovací zprávy v řádech několika málo dnů není významným porušením, to však neznamená, že by tímto jednáním nebyla porušena rozpočtová kázeň ve smyslu zákona o rozpočtových pravidlech. Jak ovšem bude uvedeno níže, může být (a měla by i být) tato skutečnost významná z pohledu úvah ohledně konkrétní výše odvodu.

Žalobcem namítaná skutečnost, že lhůta stanovená v rozhodnutí byla objektivně nesplnitelná, nemá s ohledem na jeho souhlas s PODMÍNKAMI vliv na to, že došlo k porušení rozpočtové kázně.

Za tohoto stavu nebylo třeba (nad rámec nakonec žalobcem navrhovaných důkazů) přistupovat k výsledku zaměstnanců společnosti C SYSTÉM CZ s.r.o., kteří by nesplnitelnost v původním termínu potvrdili. Ani nebylo třeba dokazovat výsledkem svědka Ing. Jana Havránka, ředitele odboru strukturálních fondů Ministerstva vnitra, k otázce důvodů, pro které nebylo žalobcově žádosti o prodloužení termínu vyhověno. Žádné ze skutkových zjištění, jež by z takto opatřených důkazů mohla vyplynout, by na opožděnosti předložení monitorovací zprávy ničeho nezměnilo. Prodlení s jejím předložením prokázáno buď je nebo není a k úvahám ohledně dělení takového prodlení na „objektivní prodlení“ a „subjektivní prodlení“ není žádného místa. V posuzované věci prodlení prokázáno bylo.

Žalobce se snaží navodit dojem, že důvodnost žaloby v této dílčí otázce by měla být dovozena z prejudikatury, na kterou odkazuje. Podle zdejšího soudu jde o odkazy marné – zčásti jde o prejudikaturu neaplikovatelnou, zčásti využitelnou naopak proti žalobcově argumentaci.

Pokud jde o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.5.2011 ve věci sp. zn. 1 Afs 24/2011, ten se týká aplikace zákona č. 486/1990 Sb., kde pojem *neoprávněné použití peněžních prostředků* nebyl specifikován; v nyní posuzované věci je tento pojem zákonem definován.

Ani závěry podávané z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15.8.2012 ve věci sp. zn. 1 Afs 15/2012 nejsou argumentačně přiléhavé; tvrzení, že žalobce neměl pochybnosti o tom, že jeho postup je v souladu se zákonem, a tedy že by snad právní názor obsažený v právě uvedeném rozsudku měl být žalobci ku prospěchu, je účelové. Z ničeho totiž neplyne, že by se žalobci od kohokoli dostalo jakéhokoli ujištění, že monitorovací zprávu nepředkládá opožděně. Aplikovat by bylo lze nejvýše ten z argumentů použitých v uvedeném rozsudku, podle něhož za dodržení všech podmínek dotací jsou výlučně odpovědní jejich příjemci, jeho aplikovatelnost však potvrzuje závěr žalovaného.

Argumentačně neobstojí ani odkaz žalobce na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16.7.2008 ve věci sp. zn. 9 Afs 202/2007 a ze dne 11.11.2010 ve věci sp.

zn. 1 Afs 77/2010; na pravidlu plynoucím z PODMÍNEK, jež mělo být porušeno, totiž nelze shledávat nic neurčitého či nejasného. Dovozuje-li žalobce, že projekt nebyl ve stanoveném termínu realizovatelným, a tedy bylo třeba termín prodloužit, čímž by se prodloužila i lhůta pro předložení monitorovací zprávy, nejde o žádnou neurčitost či nejasnost původně stanoveného pravidla (ohledně termínu realizace), jež by v případě sporu o výklad měla být vykládána v žalobcův prospěch.

Konečně ani odkazem na rozhodnutí (dnešního) Soudního dvora ze dne 21.6.2007 ve věci C-158/06 „*Stichting ROM-projecten vs. Staatssecretaris van Economische Zaken*“ žalobce zdejší soud nepřesvědčí o důvodnosti žaloby; na věc aplikovatelným není toto rozhodnutí již z toho důvodu, že v posuzované věci byla pravidla poskytnutí a čerpání dotace žalobci předem známa.

Žalobce dále namítá, že žalovaný měl v odůvodnění napadeného rozhodnutí přesně vymezit proporcionalitu mezi společenskou škodlivostí a poměrnou výší stanoveného odvodu za takto vymezené porušení rozpočtové kázně, tedy že měl zkoumat závažnost žalobcova pochybení a nikoli vyměřit „paušální“ odvod v nejvyšší částce, v jaké jej vyměřit mohl.

Žalovaný zastává názor, správce daně kontroluje stanovené podmínky poskytovatele a nemá žádné právo posuzovat je jako formální, nebo méně formální, pokud tak neučiní poskytovatel. Pokud poskytovatel v souladu s § 14 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech neoznačí podmínku jako méně závažnou, správce daně nemá právo ji takto upravovat a tím upravovat odvod dotačních prostředků. Soud však dospěl k závěru, že tento názor žalovaného je nesprávný, a v této části žalobní argumentace dává zapravdu žalobci.

Podle § 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále vykonávají územní finanční orgány podle zvláštního právního předpisu. Odvod a penále lze vyměřit do deseti let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně.

Podle § 44a odst. 3 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech 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 § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech je 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 § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech činí odvod za porušení rozpočtové kázně v ostatních případech částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.

Podle zdejšího soudu je při stanovení výše odvodu nutné zohlednit, nakolik a s jakými důsledky byla rozpočtová kázeň porušena, popř. i to, co takové porušení způsobilo; přestože důvody a okolnosti porušení nemohou zásadně vyvracet samotný závěr o porušení (porušení prokázáno bylo - k tomu argumentace zdejšího soudu shora), mohou a zpravidla i musí, jsou-li příjemcem dotace namítány, být zohledňovány při stanovení výše odvodu.

Posouzení rozsahu a dalším podstatným okolnostem porušení rozpočtové kázně se podle názoru zdejšího soudu nemůže správce daně (a tedy ani žalovaný) vyhnout ani poukazem na možnost poskytovatele při tvorbě podmínek nebo v průběhu realizace projektu stanovit, které porušení podmínek má být kvalifikováno jako méně závažné. Tato možnost vyplývala pro daný projekt ze zákona o rozpočtových pravidlech. Podle § 14 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech v rozhodnutí o dotaci, jejíž součástí jsou peněžní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu kryté z rozpočtu Evropské unie [§ 44 odst. 2 písm. b) a d)] nebo peněžní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie [§ 44 odst. 2 písm. f)], může poskytovatel stanovit, že nesplnění podmínek podle odstavce 3 písm. g) nebo některých z nich bude postiženo odvodem za porušení rozpočtové kázně nižším, než kolik činí celková částka dotace. Může též stanovit, že takovýmto nižším odvodem budou postižena méně závažná nesplnění podmínek podle odstavce 3 písm. g) nebo některých z nich. V tom případě stanoví, která to jsou. Při postupu podle tohoto odstavce poskytovatel v rozhodnutí o dotaci vždy stanoví u všech jednotlivých podmínek, jejichž nesplnění bude postiženo nižším odvodem, a u všech jednotlivých méně závažných nesplnění v rozhodnutí uvedených, kolik procent z celkové částky dotace bude odvod za porušení rozpočtové kázně činit. Podle tohoto odstavce poskytovatel postupuje, umožňuje-li to právo Evropských společenství.

Z právní úpravy odvodu za porušení rozpočtové kázně podle zdejšího soudu vyplývá, že se jedná o odvod za porušení právní povinnosti; proto musí stanovení odvodu v konkrétní výši jako následek porušení právní povinnosti splňovat základní zásadu proporcionality zásahu veřejné moci do subjektivních veřejných práv a to bez ohledu na to, že poskytovatel nestanovil, které porušení rozpočtové kázně má být postiženo jako méně závažné. Tomuto požadavku ostatně odpovídá právě dikce § 44a

odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech – správné stanovení odvodu proto musí obsahovat posouzení rozsahu porušení rozpočtové kázně. Zásada proporcionality odvodu ve vztahu k rozsahu porušení rozpočtové kázně tak vyplývá přímo z citovaného § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech – a měla být aplikována.

Promítl-li tedy žalovaný do napadeného rozhodnutí názor, podle něhož není oprávněn přizpůsobit výši odvodu závažnosti porušení rozpočtové kázně a stanovit jej v poměrné výši, zdejší soud je názoru opačného. Nic na to nemění ani argumentace žalovaného, že „postupuje podle daňového řádu“, neboť jedním ze základních pravidel, na nichž stojí daňový řád, je pravidlo, podle něhož daň musí být stanovena ve správné výši. V posuzované věci nemohl být odvod stanoven ve správné výši, nebyla-li zohledněna závažnost a ostatní důsledky a okolnosti žalobcova porušení rozpočtové kázně.

Z rozpočtových pravidel tedy podle zdejšího soudu přímo neplyne, že částkou, v jaké byla porušena rozpočtová pravidla, je třeba vždy rozumět celou poskytnutou dotaci. K závěru, že je třeba zkoumat finanční dopady konkrétního pochybení a brát v úvahu jeho závažnost, dospívá ostatně i judikatura. Nejvyšší správní soud takto zřetelně judikoval v rozsudku ze dne 31.3.2014 ve věci sp. zn. 2 Afs 49/2013. V něm se také vyjádřil ke své judikatuře dřívější; mimo jiné uvedl, že v rozsudku ze dne 25.6.2008 ve věci sp. zn. 9 Afs 1/2008 řešil případ, kdy se příjemce dotace odchýlil od stanovených dotačních podmínek při poskytování záloh, a vyslovil, že oporou pro odvod sankčního charakteru nemůže být pouze formální zjištění vystavení zálohových faktur, bez zkoumání faktického nakládání s prostředky. V rozsudku ze dne 11.6.2009 ve věci sp. zn. 7 Afs 107/2008 posuzoval případ opožděného vrácení nevyčerpaných prostředků státního rozpočtu a vyslovil, že ze znění § 44 odst. 2 rozpočtových pravidel je zřejmý úmysl zákonodárce odvést při porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu odvod ve stejné výši, v jaké byla rozpočtová kázeň porušena, tedy i úmysl zohlednit při stanovení výše odvodu i tu část peněžních prostředků, které byly čerpány v souladu s dohodnutými či stanovenými podmínkami. V rozsudku ze dne 11.6.2009 ve věci sp. zn. 7 Afs 107/2008 přitom Nejvyšší správní soud odlišil tento případ od rozsudku ze dne 29.8.2008 ve věci sp. zn. 5 Afs 70/2007, v němž byl naopak předepsán odvod v případě, kdy příjemce dotace porušoval ve značném rozsahu a po celou dobu čerpání dotace její podmínky a kde byl odvod v plné výši důvodný.

V každém konkrétním případě je tedy zapotřebí vážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či k odvodu nižšímu, odpovídajícímu pouze konkrétnímu dílčímu pochybení a jeho okolnostem. Pokud tedy žalovaný (a před ním prvostupňový správce daně) dospěl k závěru, že se závažnosti zjištěného pochybení ve vztahu k výši odvodu zabývat nemusí, resp. snad ani nesmí, a tedy že nebylo možno vyměřit odvod poměrnou částí, neboť poskytovatel dotace žádný poměr či proporcionalní možnost v rozhodnutí nestanovil (souhrnně na

str. 14 napadeného rozhodnutí), zatížil své rozhodnutí nezákonností založenou nesprávným výkladem § 44a zákona o rozpočtových pravidlech; to je důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí a k vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a § 78 odst. 4 s.ř.s.).

Třeba dodat, že žalobce rovněž namítal v řadě ohledů nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Pokud argumentoval tak, že vypořádání námítky ohledně „neplatnosti“ (a tedy neaplikovatelnosti) PODMÍNEK, která byla uplatněna v odvolacím řízení, je nepřezkoumatelné, v tom mu zdejší soud zapravdu nedává. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nespočívá v dílčích nedostatcích odůvodnění, nýbrž ve vadách skutkových zjištění, o které jsou opřeny rozhodovací důvody (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4.12.2003 ve věci sp. zn. 2 Ads 58/2003). Z pohledu přezkoumatelnosti rozhodnutí je podstatné, že z odůvodnění rozhodnutí musí být seznatelné, proč správní orgán považuje námítky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné, nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26.2.1993 ve věci sp. zn. 6 A 48/92, publ. SJS 27/0, SP č. 27/1994). V testu přezkoumatelnosti přitom napadené rozhodnutí podle zdejšího soudu obстоjí.

Nosnými důvody napadeného rozhodnutí jsou vyvrácení argumentace žalobce ohledně výše nezpůsobilého výdaje (str. 5 napadeného rozhodnutí), vyložení podstaty porušení pravidel dotace ze strany žalobce (str. 6 a 11 napadeného rozhodnutí), odmítnutí argumentu ohledně „neplatnosti“ PODMÍNEK (str. 89 a 10. napadeného rozhodnutí) a vypořádání návrhů na dokazování (od str. 12 napadeného rozhodnutí). Žalovaný tedy v napadeném rozhodnutí srozumitelně osvětlil, co jej vedlo k závěru o porušení rozpočtové kázně žalobcem, a srozumitelně reagoval na argumenty žalobce ohledně nepoužitelnosti PODMÍNEK, v nichž bylo obsaženo pravidlo, jež žalobce porušil.

Dílčí nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, kterou lze přece jen dovést, však souvisí se shora dovozenou nezákonností; v důsledku nesprávného právního názoru, že se závažnosti zjištěného pochybení ve vztahu k výši odvodu zabývat nemusí, žalovaný nedostál povinnosti dostatečně odůvodnit rozsah porušení rozpočtové kázně a tomu odpovídající výši odvodu. V této části žalobní argumentace dává zdejší soud tedy žalobci rovněž zapravdu; tato nepřezkoumatelnost však není důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, neboť je až důvodem odvozeným od nezákonného právního názoru, podle něhož se žalovaný touto otázkou zabývat nemusel, pro který je napadené rozhodnutí rušeno.

V. Shrnutí závěrů

S ohledem na to, že žalovaný zaujal nesprávný právní názor na nutnost odůvodnění konkrétní výše odvodu za porušení rozpočtové kázně, absentují v žalobou napadeném rozhodnutí přezkoumatelné úvahy k odůvodnění výše odvodu.

Zdejší soud proto žalobou napadené rozhodnutí jako nezákonné podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil a podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vyslovil, že věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení. V něm je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 78 odst. 5 s.ř.s.); bude se tedy zabývat výší odvodu, konkrétně bude muset uvážit o veškeré k tomu se vážící argumentaci, kterou na svoji obranu žalobce snesl. Otázku případného zrušení prvostupňového rozhodnutí nechť posoudí žalovaný v dalším řízení.

VI. Náklady řízení

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má podle § 60 odst. 1 s.ř.s. právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný byl zavázán povinností zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení, které spočívají v zaplaceném soudní poplatku za žalobu (3 000 Kč) společně s náklady právního zastoupení za tři úkony právní služby po 3 100 Kč spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, v sepsání žaloby a v účasti na jednání soudu dne 29.5.2014 (§ 11 odst. 1 písm. a/, d/ a g/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění od 1.1.2013), společně se třemi režijními paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky) a částkou odpovídající výši daně z přidané hodnoty, neboť zdejšímu soudu bylo prokázáno, že advokát – zástupce žalobce je plátcem DPH, celkem tedy 3 000 Kč + 12 342 Kč, tedy 15 342 Kč. K zaplacení byla neúspěšnému žalovanému stanovena přiměřená lhůta.

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 (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty

nejblíže 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.

V Brně dne 29. května 2014

David Raus
předseda senátu