



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobce: **Uklidíme Vám, s. r. o.**, IČ: 04945492
sídlem Bílovice 539, 687 12
zastoupeného advokátem JUDr. Radimem Hanákem
sídlem Lublaňská 507/8, Praha 2

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2018, čj. 50562/18/5000-10480-712244

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2018, čj. 50562/18/5000-10480-712244 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč k rukám právního zástupce JUDr. Radima Hanáka, advokáta, sídlem Lublaňská 507/8, Praha 2, a to do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce uzavřel s Úřadem práce České republiky (dále jen „úřad práce“) dne 22. 6. 2016 dohodu č. UHA-S-17/2016 o vyhrazení společensky účelného pracovního místa a poskytnutí příspěvku (dále jen „Dohoda“), a to podle § 113 a § 119 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. V Dohodě bylo současně sjednáno poskytnutí peněžitého příspěvku ve smyslu § 17 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve výši vynaložených prostředků na mzdy nebo platy zaměstnance, včetně pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění – v maximální výši 14 063 Kč měsíčně. Předmětem Dohody bylo vytvoření pracovního místa pro jednoho zaměstnance na dobu jednoho roku. Na základě Dohody přijal žalobce na výše uvedeného zaměstnance příspěvek v celkové výši 78 213 Kč za období červenec až prosinec 2016.
2. V rámci vyměřovacího řízení, které zahájil Finanční úřad pro Zlínský kraj (dále jen „finanční úřad“), dospěl tento orgán k závěru, že žalobce k výzvě úřadu práce nevrátil ve výzvu stanovené lhůtě poskytnutý příspěvek ve výši 51 327 Kč. Finanční úřad tak vydal dne 31. 10. 2017 platební výměr č. 71/2017 na odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 51 327 Kč (dále jen „platební výměr“).
3. Odvolání žalobce proti citovanému platebnímu výměru zamítl žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví (dále též „odvolací rozhodnutí“ nebo „napadené rozhodnutí“). Proti němu brojí žalobce u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 19. 2. 2019.

II. Argumentace žalobce

4. Žalobce navrhuje napadené rozhodnutí zrušit, neboť jej považuje za nezákonné a nepřezkoumatelné. V prvé řadě namítá, že žalobce byl na základě platebního výměru a vyměřeného odvodu povinen vrátit plnou výši příspěvku, který pobíral za měsíce červenec až říjen 2016. K tomu namítá, že za celé uvedené období byla čistá mzda zaměstnanci poskytnuta vždy prokazatelně před tím, než byl příspěvek připsán na bankovní účet žalobce. Poukazuje v té souvislosti na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 10. 2017, čj. 22 Af 56/2015 - 39, podle kterého lze odvodem postihnout jen tu část příspěvku, která byla čerpána v rozporu s podmínkami předmětné dohody. Žalobce je přesvědčen, že mu nemůže být stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně v celé výši příspěvku. Poukazuje na to, že sám žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatuje, že čistou mzdu vyplatil žalobce v uvedených měsících vždy včas – tím žalobce neporušil podmínky avizované v Dohodě. Výrok žalobce v napadeném rozhodnutí je tak v přímém rozporu s jeho odůvodněním – napadené rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost. Nesouhlasí s výkladem žalovaného, že jednotlivé složky příspěvku od sebe nelze oddělit. Poukazuje na již citovaný rozsudek Krajského soudu v Ostravě, který se tímto problémem výslovně zabýval, a dále na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 5. 2014, čj. 62 Af 106/2012 - 134. Podle žalobce je tak zřejmé, že aby odvod odpovídal porušení rozpočtové kázně, musí být vyměřen dle skutečného porušení rozpočtové kázně. Nemůžou být do toho výpočtu zahrnuty platby, u kterých sám žalovaný konstatoval jejich včasné uhrazení. Platební výměr je tak nezákonný a je v rozporu s § 44a odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech. Žalobce považuje stanovenou výši odvodu za rozpornou se zásadou přiměřenosti, neboť odvod byl stanoven jen kvůli porušení

podmínek čl. II Dohody. Je nelogické, aby porušení zásadní podmínky podle čl. II odst. 3 Dohody bylo postihováno odvodem ve výši 5 % z částky, v níž je porušena rozpočtová kázeň, zatímco porušení domnělé povinnosti (nestanovené zákonem) je postihováno do výše celého příspěvku. Závěrem k této žalobní námitce odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, čj. 7 Afs 107/2008 - 100 a ze dne 5. 12. 2014, čj. 4 As 215/2014 - 40. Žalovaný a finanční úřad pochybili, když nezohlednili rozsah porušení rozpočtové kázně. Pokud jde navíc o skutečnost, že čl. V odst. 2 Dohody nerozlišuje mezi vrácením vyplaceného měsíčního příspěvku a jeho dílčích částí, odporuje taková formulace § 44a odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech. Podle žalobce nemůže reparační nárok postihovat tu část příspěvku, která byla čerpána v souladu se stanovenými podmínkami.

5. Žalobce dále namítá, že neměl povinnost poskytnutý příspěvek vrátet. O neoprávněné zadržování peněžních prostředků může jít pouze tehdy, pokud je povinnost k jejich vrácení založena zákonem, resp. smluvním ustanovením v dohodě, které má v zákoně oporu – viz § 17 zákona o rozpočtových pravidlech. Dohoda o poskytnutí dotace může obsahovat pouze to, co připouští zvláštní zákon. Dohoda tak nemůže ukládat veřejnoprávní povinnosti nad rámec těch, které výslovně zmiňuje § 119 zákona o zaměstnanosti. Povinnost, která byla sjednána v Dohodě (vrácení celé výše příspěvku), však nemá oporu v § 119 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Žalobce připouští, že tuto povinnost na sebe převzal a je součástí uzavřené Dohody. Její porušení však nemůže být kvalifikováno jako porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech. Žalobce je přesvědčen, že čl. V odst. 2 Dohody, který žalobci ukládá vrátit celý příspěvek, je v Dohodě stanoven nad rámec zákona o zaměstnanosti a tedy v rozporu s § 17 zákona o rozpočtových pravidlech. Povinnost, kterou si úřad práce včlenil do dohody o poskytnutí příspěvku a nemá oporu v § 119 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, se pohybuje mimo režim rozpočtových pravidel a její porušení nemůže být postihováno jako porušení rozpočtové kázně.
6. Žalobce se domnívá, že porušení rozpočtové kázně je druh veřejnoprávního postihu *sui generis*. I v případě tohoto porušení tak musí být zkoumána materiální stránka, tedy nakolik došlo u konkrétní dotace k naplnění jejího účelu. Odvod za porušení rozpočtové kázně je druh veřejnoprávního trestání s reparační funkcí. V takovém případě musí správní orgán posuzovat, zda došlo k ohrožení účelu poskytnutí dotace. K tomu poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2014, čj. 4 As 215/2014 - 40, který zmiňuje, že u porušení rozpočtové kázně má být zohledněno také materiální hledisko jednání. Žalobce poukazuje na to, že žádným orgánem nebylo nikdy řečeno, že by nedošlo k naplnění účelu poskytnuté dotace. Veškeré peněžní prostředky byly v plné výši vyplaceny zaměstnanci jako mzda a příslušným orgánům v rámci souvisejících odvodových povinností.
7. Závěrem namítá žalobce porušení ustanovení o správním řízení. To dovozuje z toho, že žalovaný uvádí, že Dohoda není veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 159 správního řádu. Žalobce se domáhal přezkoumání zákonnosti Dohody jako veřejnoprávní smlouvy postupem podle § 165 správního řádu a zahájení navazujícího sporného řízení podle § 169 správního řádu. Přezkumné řízení však správní orgány nezačaly, neboť dovodily, že dohoda o vytvoření účelného pracovního místa podle § 113 a § 119 zákona o zaměstnanosti a podle § 17 zákona o rozpočtových pravidlech není veřejnoprávní smlouvou dle § 159 správního řádu. Žalobce má opačný názor. Opírá jej o rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, čj. 1 Afs 77/2010 - 81, podle kterého je dohoda o zřízení společensky účelného pracovního místa svým charakterem veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 159 a násl. správního řádu. Žalobce odkazuje na svou argumentaci ve svých stížnostech ze dne 12. 9. a 10. 11. 2017. Tato nezákonnost měla ten důsledek, že žalobci byla odepřena možnost postupu podle § 169 správního řádu – možnosti vést o sporu z veřejnoprávní smlouvy sporné řízení a následně se nápravy domáhat formou žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Posledně uvedené představuje vadu v řízení před správním orgánem, která měla za následek nezákonnost rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

8. Žalobce rovněž nesouhlasí s výkladem § 113 odst. 5 zákona o zaměstnanosti, který provedl žalovaný. Výraz výše vynaložených prostředků neznámá bez dalšího výši prostředků vynaložených před poskytnutím příspěvku. Gramatický výraz výše vynaložených prostředků pouze předurčuje výši prostředků – jedná se o výši prostředků, které jsou nebo budou použity (vynaloženy) na určitý účel. Žalobce nesouhlasí s refundačním charakterem, který u tohoto ustanovení žalovaný dovodil.

III. Argumentace žalovaného

9. Žalovaný navrhuje podanou žalobou zamítnout, neboť ji považuje za nedůvodnou. Žalobce se podpisem Dohody zavázal plnit veškeré její podmínky, tedy mimo jiné, v souladu s čl. V odst. 2 Dohody vrátit v případě porušení zde uvedených podmínek vyplacený měsíční příspěvek. Z textace posledně uvedeného článku jednoznačně vyplývá, že se žalobce zavázal vrátit celý příspěvek, který mu byl v konkrétním měsíci vyplacen, nikoli jeho poměrnou část. Poukazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2018, čj. 7 Afs 172/2018 - 40 a ze dne 21. 5. 2018, čj. 2 Afs 366/2017 - 33. Žalobce dobrovolně uzavřel Dohodu a vyměřený odvod zcela odpovídá v ní sjednaným podmínkám. Citovaný rozsudek Krajského soudu v Ostravě čj. 22 Af 56/2015 - 39 nepovažuje žalovaný za přílehlavý pro odlišnost skutkového stavu - ve věci před ostravským soudem totiž bylo přímo v dohodě ujednáno, že příjemce dotace v případě pozdního odvedení mzdy nebo pojistného vrátí celý příspěvek nebo jeho poměrnou část. Žalobce je v jiné situaci, neboť Dohoda jasně stanovuje povinnost vrátit příspěvek v celé výši. Zásadu proporcionality má žalovaný za naplněnou, neboť žalobci byla uložena povinnost odvodu pouze co do měsíců, ve kterých porušil podmínky Dohody. Za měsíce, ve kterých žalobce řádně odvedl jak mzdu, tak pojistné, nebyl příspěvek zpět požadován. S námitkou nepřezkoumatelnosti nesouhlasí, neboť žalovaný v napadeném rozhodnutí uznal část námitek žalobce, ovšem podrobně zdůvodnil, proč toto odlišné posouzení nemá vliv na závěry platebního výměru.
10. Výši stanoveného odvodu neshledává žalovaný nepřiměřenou. Porušení rozpočtové kázně podle čl. VI odst. 4 ve spojení s čl. V odst. 2 Dohody nastává ve chvíli, kdy příjemce příspěvku nejen že poruší své povinnosti vyplývající z Dohody, ale dále ani na výzvu úřadu práce nesplní akcesorickou povinnost vyplývající z předchozího pochybení – nevrátí příspěvek dle podmínek uvedených v čl. V odst. 1 Dohody. Poukazuje na to, že příspěvek má formu refundace vynaložených nákladů a je v zájmu úřadu práce jako poskytovatele příspěvku ověřit, že s jeho poskytnutím dochází k náhradě vynaložených nákladů. Míru porušení právní povinnosti žalovaný zohlednil. Podle § 44a odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech je zřejmý úmysl zákonodárce nepostihnout celou částku dotace, ale zohlednit, v jaké části dotace byla rozpočtová kázeň porušena a v jaké části byla dotace čerpána v souladu se sjednanými podmínkami. Žalovaný nesouhlasí

s tvrzením žalobce, že i přes porušení povinnosti lze toto porušení omluvit naplněním účelu dotace. Při takovém výkladu by byli příjemci veřejné podpory při zachování účelu dotace vyvázání z odpovědnosti za jakékoliv porušení pravidel určených zákonem a ujednáním s poskytovatelem dotace. Stát je oprávněn stanovovat při poskytování veřejné podpory podmínky, které mají příjemci takové podpory plnit – viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2005, čj. 2 Afs 8/2005 - 71.

11. K neoprávněnému zadržování finančních prostředků žalobcem konstatuje, že povinnost podle čl. V odst. 2 Dohody je vůči čl. V odst. 1 speciálním ustanovením, které především upřesňuje postup při nedodržení podmínek dle § 119 odst. 2 písm. g), § 113 odst. 5 zákona o zaměstnanosti a § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech. Z čl. V odst. 2 Dohody je zřejmé, že příspěvek má být poskytnut na již vynaložené náklady na zaměstnance. To plyne také ze zákona o zaměstnanosti. Žalovaný dodává, že žalobce zpochybňuje obsah Dohody, se kterou vyslovil jejím uzavřením souhlas a na základě které mu bylo poskytnuto beneficium ve formě příspěvku na zaměstnance.
12. K námitce o charakteru Dohody jako veřejnoprávní smlouvy uvádí, že k přezkumu podle § 165 správního řádu a řízení podle § 169 správního řádu není žalovaný ani finanční úřad příslušný. V této věci tak měl žalobce postupovat podle příslušných ustanovení správního řádu a využít případné ochrany ve správním soudnictví. Napadené rozhodnutí tak nemůže být stiženo vadou nezákonnosti proto, že podáním žalobce podle § 165 či § 169 správního řádu nebylo vyhověno.

IV. Posouzení věci krajským soudem

13. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť žádná ze stran jednání nepožadovala.
14. Žaloba je důvodná.

Skutková zjištění

15. Soud nejprve stručně nastíní skutkový stav, jak vyplynul z napadeného rozhodnutí a ze správního spisu, a to jen v rozsahu potřebném pro následné právní posouzení věci.
16. Žalobce uzavřel s úřadem práce Dohodu, jejímž předmětem bylo vyhrazení společensky účelného pracovního místa žalobcem a poskytnutí příspěvku na jeho vyhrazení úřadem práce. Pracovní poměr podle Dohody měl být sjednán od 1. 7. 2016. V čl. III odst. 1 Dohody se úřad práce zavázal poskytnout žalobci příspěvek ve výši vynaložených prostředků na mzdy nebo platy na zaměstnance, včetně pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, maximálně v částce 14 063 Kč měsíčně (dále jen „příspěvek“). V čl. V odst. 2 Dohody si žalobce a úřad práce sjednali, že žalobce vrátí do 30 pracovních dnů vyplacený měsíční příspěvek, pokud neodvede mzdu nebo příslušné odvody za zaměstnance před tím, než mu bude příspěvek ze strany úřadu práce za příslušný měsíc poskytnut. Konečně podle čl. V odst. 4 Dohody je nevrácení příspěvku nebo jeho části na výzvu úřadu práce podle čl. V Dohody porušením rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech a bude postihováno odvodem podle § 44a odst. 4 písm. b) téhož zákona.
17. Úřad práce poskytl žalobci následující příspěvky – za měsíc červenec 2016 částku ve výši 12 832 Kč, za měsíc srpen 2016 částku ve výši 14 054 Kč, za měsíc září 2016 částku ve výši

13 443 Kč a za měsíc říjen 2016 částku ve výši 10 998 Kč. Celkem za tyto 4 měsíce poskytl úřad práce žalobci 51 327 Kč. Mezi stranami je nesporné, že za období červenec – říjen 2016 hradil žalobce čistou mzdu zaměstnanci vždy včas. V této části tak žalobce dodržel podmínky Dohody. Ze spisu (mezi stranami rovněž nesporné) ale plyne, že v měsících červenec – říjen 2016 se žalobce opozdil s platbou odvodů za zaměstnance – tyto hradil až po tom, co příspěvek ze strany úřadu práce obdržel. Pozdní úhrada odvodů také byla důvodem, proč následně finanční úřad přistoupil k vyměření odvodu do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně ve výši 51 327 Kč.

Nepřezkoumatelnost

18. Nejprve se soud musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Její příčinou může být buď nesrozumitelnost, nebo nedostatek důvodů. V obou případech však platí, že je potřeba s tímto institutem zacházet obezřetně a vyhradit jeho užití pouze těm případům, kdy vady odůvodnění reálně brání soudu v tom, aby napadené rozhodnutí přezkoumal (ve vztahu k soudním rozhodnutím srov. k nesrozumitelnosti rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013 - 25, bod [19], k nedostatku důvodů pak usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS, body [29] - [30]). Zejména je nutno zdůraznit, že správní orgán, stejně jako soud, není povinen vyvracet jednotlivě každou dílčí námitku, pokud své rozhodnutí jako celek logicky a přesvědčivě odůvodní (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. února 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, N 26/52 SbNU 247). Žalobce své námitky stran nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí formuloval tak, že výrok napadeného rozhodnutí je v rozporu s jeho odůvodněním. To žalobce dovozuje z toho, že žalovaný na jedné straně v odůvodnění souhlasí s tím, že ze strany žalobce nedošlo v měsících červenec až říjen 2016 vyplácenou mzdou k porušení podmínek stanovených v Dohodě a nemohla být založena povinnost k vrácení částky odpovídající mzdě. Přesto však žalovaný potvrdil platební výměr. Napadené rozhodnutí je podle žalobce v tomto směru nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.
19. Krajský soud napadené rozhodnutí přezkoumal a dospěl k závěru, že vadou nepřezkoumatelnosti netrpí. Žalovaný v napadeném rozhodnutí (bod 40) konstatoval, že žalobce uhradil částku odpovídající čisté mzdě vždy včas. Z uvedeného žalovaný dovodil, že vyplácenou čistou mzdou žalobce neporušil podmínky Dohody – v této části svou povinnost splnil. Žalovaný však zároveň konstatoval, že žalobce se v Dohodě zavázal vrátit celou částku měsíčního příspěvku v případě, pokud i jen příslušné odvody za zaměstnance uhradil opožděně (po obdržení příspěvku od úřadu práce). Žalovaný učinil toto formální rozlišení na mzdu a odvody s uvedením, že z pohledu porušení podmínek Dohody toto rozlišení nemělo žádný vliv. Napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, neboť úvahy žalovaného jsou odůvodněné a způsobilé k přezkumu. Závěr, že ze strany žalobce nedošlo k porušení podmínek Dohody v části vyplacené mzdy za současného dovození povinnosti vrátit celou částku příspěvku (vč. mzdy), je ostatně v souladu s uzavřenou Dohodou a jejím čl. V odst. 2.

Porušení rozpočtové kázně

20. V první řadě se soud vyjádří k povinnosti vracet poskytnutý příspěvek a porušení rozpočtové kázně. Cílem příspěvku na společensky účelné pracovní místo je refundovat náklady vynaložené zaměstnavatelem (žalobcem) na zaměstnance. Z díkce § 113 odst. 5 zákona o zaměstnanosti jednoznačně plyne, že příspěvek se poskytuje na prostředky,

které zaměstnavatel již odvedl – tedy nikoliv odvede nebo má v úmyslu odvést. Obdobně vyhláška č. 518/2004 Sb. v § 26 jasně stanoví, že příspěvek se poskytuje měsíčně a je splatný až po předložení vyúčtování vyplacených mzdových nákladů. Takové vyúčtování byl povinen předkládat i žalobce podle čl. III odst. Dohody. Závěr o vynaložených nákladech tak plyne i z Dohody („Úřad práce se zavazuje poskytnout zaměstnavateli příspěvek ve výši vynaložených prostředků...“). Nelze připustit argumentaci žalobce, že snad nevěděl o tom, že příspěvek slouží k refundaci jím uhrazených nákladů a že nejdříve musí mzdu a odvody uhradit a následně mu bude příspěvek poskytnut. Jeho výklad § 113 zákona o zaměstnanosti a výrazu „výše vynaložených prostředků“ je scestný, neboť žalobce uvádí, že se jedná o prostředky, které jsou nebo budou vynaloženy. Textace výše uvedených právních předpisů je však v rozporu s tímto názorem, neboť evidentně a záměrně zákon (vyhláška) používá čas minulý – vynaložené prostředky. V Dohodě pak tato povinnost plyne z několika ustanovení: (i) podle čl. III odst. 1 Dohody poskytuje úřad práce příspěvek ve výši vynaložených prostředků, (ii) podle čl. III odst. 4 Dohody bude příspěvek vyplácen až po tom, co žalobce doloží výkaz vyúčtování mzdových nákladů, (iii) podle čl. V odst. 2 žalobce příspěvek vrátí, pokud před jeho připsáním na účet neuhradil mzdu či odvody. Povinnost žalobce tak byla v Dohodě vymezena jasně. Argumentace žalobce tím, že podmínky poskytnutí příspěvku jsou obsaženy pouze v čl. II Dohody (nazvaný Podmínky poskytnutí příspěvku), není přílehavá. Dohoda je pro žalobce závazná jako celek, nikoliv pouze její čl. II.

21. Dohodou tedy byla povinnost žalobce jasně stanovena – mzdu a odvody musí uhradit dřív, než obdrží příspěvek od úřadu práce. Pokud by této povinnosti nedostál, ale příspěvek přesto čerpal, je povinen jej v plné výši vrátit úřadu práce (čl. V odst. 2 Dohody). Mezi stranami je nesporné, že žalobce hradil odvody za zaměstnance až po obdržení příspěvku. Podle textu Dohody tedy žalobci vznikla povinnost vrátit příspěvek za měsíce červenec – říjen 2016 v celé výši. Žalobce tak ve lhůtě určené podle Dohody neučinil a tím jednal v rozporu s podmínkami poskytnutí příspěvku stanovenými v Dohodě. Otázkou je, zda se může jednat o porušení rozpočtové kázně. Podle soudu tomu tak je.
22. Nelze souhlasit s argumentací žalobce, že dohoda o poskytnutí příspěvku ve smyslu § 17 zákona o rozpočtových pravidlech může obsahovat pouze taková veřejnoprávní ujednání, jaká vyplývají z § 119 zákona o zaměstnanosti. Ze znění § 119 zákona o zaměstnanosti nijak neplyne, že dohoda o poskytnutí příspěvku musí obsahovat pouze ujednání podle § 119 odst. 2 tohoto zákona. Posledně citované ustanovení totiž vypočítává minimální obsah dohody – náležitosti, které musí obsahovat vždy. Hned v následujícím odstavci 3 téhož ustanovení zákon říká, že lze v dohodě sjednat i další ujednání. Pokud se tak žalobce a úřad práce dohodli na znění čl. V odst. 2 Dohody, je to platně sjednaná podmínka poskytnutí příspěvku a žalobce byl povinen se jí řídit. K tomu soud odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017 - 33, č. 3854/2019 Sb. NSS, ze kterého plyne, že „Porušení povinnosti totiž váže nejen na porušení povinnosti stanovené právním předpisem nebo rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, ale též na porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty... Nelze tedy jasnou zákonnou dikci obcházet tím, že správce daně nebo dokonce až soud zpětně prohlásí některou ze závazných dotačních podmínek za nevýznamnou, a proto nezakládající vůbec porušení rozpočtové kázně.“. Příjemce příspěvku je povinen dodržovat všechny podmínky poskytnutí příspěvku – tedy i podmínky stanovené dohodou o poskytnutí příspěvku. Ve výše zmíněném usnesení rozšířený senát přímo

konstatoval, že zákon o rozpočtových pravidlech v § 44 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 písm. e) neváže porušení povinnosti jen na porušení povinností stanovených právním předpisem, ale také těch, které stanovila dohoda o poskytnutí těchto prostředků či jiných podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty. Žalobce uvádí, že nevrácení příspěvku [§ 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech] může být porušením rozpočtové kázně pouze v návaznosti na § 119 odst. 2 písm. g) a h) zákona o zaměstnanosti. Je evidentní, že tento názor je nesprávný s ohledem na výše uvedené. Jak soud konstatoval, podle § 119 odst. 3 zákona o zaměstnanosti může dohoda o poskytnutí příspěvku obsahovat i další ujednání. Klíčovým je, zda povinnost žalobce a následek jejího porušení byly v konkrétních ustanoveních Dohody jasně stanoveny (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne čj. 1 Afs 77/2010 - 81, č. 2243/2011 Sb. NSS). Nesplnění takto (v Dohodě) stanovené povinnosti vrátit prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu pak zcela jistě je zadržením peněžních prostředků podle § 3 písm. f) zákona o rozpočtových pravidlech a toto zadržení je porušením rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona.

23. Soud k tomu ještě dodává, že podle § 3 odst. f) zákona o rozpočtových pravidlech je zadržením peněžních prostředků i to, když příjemce poruší svou povinnost vrátit je ve stanoveném termínu. Pokud je povinnost vrátit peněžní prostředky stanovena jasně v ustanoveních dohody o poskytnutí příspěvku, je její porušení zadržením peněžních prostředků. Ustanovení § 3 odst. f) zákona o rozpočtových pravidlech nemluví o tom, že musí být porušena povinnost stanovená zákonem. I pokud by však tento výklad platil, nedává žalobci za pravdu. Zákon o zaměstnanosti totiž výslovně v § 119 odst. 3 umožňuje zakomponovat do Dohody další podmínky – např. povinnost příjemce příspěvku jej vrátit, pokud nesplní nějakou podmínku jeho poskytnutí, a tím takové podmínky povyšuje na roveň těm zákonným.
24. Žalobce porušil v Dohodě výslovně stanovenou povinnost a tím se dopustil porušení rozpočtové kázně. Soud nevidí žádný důvod, proč by porušení povinnosti podle čl. V odst. 2 Dohody nemohlo být kvalifikováno jako porušení rozpočtové kázně.
25. Nelze přisvědčit argumentaci žalobce v tom smyslu, že se jedná o čistě „soukromoprávní“ porušení Dohody. Povinnost vrátit příspěvek v případě včasného nezaplacení mzdy a odvodů je povinnost veřejnoprávní – resp. má důsledky v oblasti veřejného práva. Žalobce je povinen vrátit příspěvek poskytnutý ze státního rozpočtu na základě dohody sjednané dle veřejnoprávních předpisů. Stejně např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2008, čj. 7 Afs 106/2007 - 70, vyplývá, že důsledky, které z určitého článku dotační smlouvy vyplývaly pro příjemce dotace (povinnost dotaci vrátit), se projevíly pouze ve sféře práva veřejného. Soud nesouhlasí s názorem žalobce, že snad porušení povinnosti sjednané nad rámec znění § 119 zákona o zaměstnanosti v čl. V odst. 2 Dohody není postižitelné veřejným právem, a proto je nutno, aby úřad práce (stát) hledal ochranu v oblasti práva soukromého.
26. K žalobcem citovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 215/2014 - 40 soud uvádí, že linie prezentovaná tímto rozsudkem byla překonána rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v již zmíněném usnesení čj. 1 Afs 291/2017 - 33. Rozšířený senát jasně konstatoval, že posuzování naplnění účelu poskytnuté dotace a uplatnění principu proporcionality nemá místo při určování, zda došlo k porušení rozpočtové kázně. Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 písm. e) zákona o rozpočtových

pravidlech definuje neoprávněné použití peněžních prostředků zcela jasně. Tento závěr lze plně aplikovat i na případ žalobce. Postup žalovaného tak byl v tomto ohledu správný.

27. Závěrem k této námitce soud žalobci připomíná, že k porušení podmínek Dohody došlo jeho zaviněným jednáním. Žalobce si byl dobře vědom toho, že příspěvek ze strany úřadu práce má nahradit náklady, které on sám již odvedl. Povinnost včas odvádět mzdu a odvody za zaměstnance na sebe žalobce dobrovolně převzal.

Odvod za porušení rozpočtové kázně

28. Žalobce dále namítal, že nebyl důvod, aby mu finanční úřad nařídil odvod v plné výši poskytnuté dotace za každý měsíc, v němž se měl dopustit pochybení, neboť toto pochybení se pokaždé týkalo pouze té části dotace, jež připadá na odvody na povinná pojištění, zatímco mzdu zaměstnanci vyplácel žalobce naopak vždy včas. Krajský soud dal v tomto bodě za pravdu žalobci a výši předepsaného odvodu shledal nepřiměřenou. Důvody uváděné správními orgány jej nepřesvědčily. Finanční úřad v platebním výměru pouze zhodnotil, že úřad práce postupoval v souladu s § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel a nevyzval žalobce k vrácení celé dotace, nýbrž jen těch jejích částí, jež připadají na jednotlivé měsíce, v nichž žalobce porušil podmínky Dohody a tedy i rozpočtovou kázeň. Ve vyjádření k odvolání k tomu finanční úřad doplnil, že v Dohodě nebylo stanoveno, kolik procent z poskytnuté dotace bylo určeno na mzdu a kolik na pojistné, proto nemohl přistoupit k přesnému výpočtu a zohlednit skutečnosti, jež požaduje vzít v úvahu odvolatel. Žalovaný naproti tomu v odvolacím rozhodnutí zdůraznil, že v Dohodě se žalobce zavázal vrátit na výzvu úřadu práce celý měsíční příspěvek, pokud se opozdí s úhradou kterékoliv částky, k jejíž refundaci slouží, tedy jak mzdy, tak pojistného. Dohoda nepočítá s vrácením jen poměrné části příspěvku. To se může jevit tvrdé, ale žalobce svým podpisem na Dohodě s tímto požadavkem poskytovatele dotace souhlasil. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu daňové orgány ani správní soudy nemají pravomoc zpětně měnit kritéria poskytnuté dotace (zde žalovaný odkázal na rozsudky čj. 7 Afs 172/2018 - 40 a 2 Afs 366/2017 - 33).
29. Krajský soud si nejprve kladl otázku, zda zde vůbec existují dostatečně silné důvody pro to, aby hodnotil přiměřenost výše odvodu a dospěl k názoru, že tomu tak je. Předně musí soud konstatovat, že porušení rozpočtové kázně shledal primárně v tom, že žalobce neuhradil sociální a zdravotní pojištění dříve, než mu byl vyplacen příspěvek na ně úřadem práce. Povinnost žalobce vrátit při porušení této podmínky na výzvu úřadu práce poskytnutý měsíční příspěvek vnímá krajský soud až jako sekundární, resp. akcesorickou, jak již uvedl výše při vypořádávání žalobcovy námitky, že vůbec rozpočtovou kázeň neporušil. Jde vlastně jen o jakousi smluvní alternativu k odvodu za porušení rozpočtové kázně, jež s hlavním účelem poskytnutí dotace bezprostředně nesouvisí.
30. Z tohoto pohledu je třeba říci, že porušení rozpočtové kázně a podmínek Dohody, kterého se žalobce dopustil, a jež spočívalo v pozdním odvedení sociálního a zdravotního pojistného, jistě není zcela marginální. Neznemožnilo sice naplnit smysl a účel dotace, kterým je podle čl. I Dohody vyhrazení společensky účelného pracovního místa, zpochybnilo však refundační princip, na kterém je tato dotace postavena, jak již soud vysvětlil výše. Na druhou stranu, čistá mzda, kterou žalobce hradil zaměstnanci vždy řádně a včas, představuje výrazně větší částku, než pozdě hrazené odvody pojistného. Navíc si lze představit řadu mnohem závažnějších porušení Dohody, a to jak typově (například uhrazení povinných odvodů za zaměstnance s velkým zpožděním až na výzvu

úřadu práce či dokonce jejich neuhrazení vůbec), tak co do rozsahu (například pozdní výplata odvodů spolu s pozdní výplatou mzdy zaměstnanci). Také tato porušení by se mohla týkat jen určitých měsíců. Přitom je ale jen těžko představitelné, že by za ně měl být stanoven odvod ve zcela stejné výši jako v případě žalobcově, a to jen proto, že poskytovatel dotace nastavil pravidla jejího poskytnutí tak, že s jakýmkoliv „jemnějším“ rozlišením nepočítají a požadují vrátit v takových případech vždy celou částku dotace za příslušný měsíc. Jistěže platí, že ve většině případů bude finanční správa nastavené dotační podmínky bez komentáře respektovat a aplikovat je. Nemůže to však platit tam, kde by tento postup bránil aplikovat alespoň v minimální míře princip přiměřenosti a vedl by ke zcela stejnému postihu naprosto nesrovnatelných případů. Je totiž povinností orgánů daňové správy zvážit při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně, kde se na škále možných pochybení se nachází posuzovaný případ a přiměřeně tomu stanovit výši odvodu. Toto rozlišení samozřejmě nemůže finanční správa provádět s „chirurgickou přesností“. Musí však být přinejmenším schopna odlišit případy nízké závažnosti, jako je ten žalobcův, kde došlo ke zpoždění s výplatou pouze menší části refundovaných měsíčních nákladů, přičemž se jednalo o zpoždění v řádu dnů, od případů zjevně mnohem závažnějších, jaké soud příkladmo vymodeloval výše.

31. Jinými slovy, finanční orgány musí posoudit a následně stanovit výši odvodu podle § 44a odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech autonomně. Nelze se bránit tím, že odvod vychází striktně z textu Dohody a žalovaný jej musí pouze mechanicky převzít (k nutnosti autonomního zkoumání ve vztahu k samotnému porušení dohody srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 19. 10. 2017, čj. 22 Af 56/2015 - 39).
32. Dále se krajský soud zabýval tím, jakou formou (resp. v jaké fázi svého zkoumání) měly orgány daňové správy přiměřenost odvodu zohlednit. S ohledem na smluvní ujednání v Dohodě dospěl soud k závěru, že porušení rozpočtové kázně se skutečně dotýkalo celého příspěvku za daný měsíc. Dohoda s měsíčním příspěvkem důsledně operuje jako s celkem a neposkytuje oporu pro jakékoliv jeho dělení na část připadající na mzdu a část připadající na povinné odvody státu. Finanční úřad a žalovaný však zcela opomenuli, že ať už pochybení žalobce zasahuje celý objem poskytnuté dotace, nebo její část (v podobě jednotlivých měsíčních příspěvků), v každém případě se musí princip proporcionality aplikovat. Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již zmíněném usnesení čj. 1 Afs 291/2017 - 33: *„Při stanovení výše odvodu je třeba zvažovat všechny podstatné okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a vycházet z principu přiměřenosti, tedy rozumného poměru mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Pokud tedy okolnosti konkrétního případu vyvolávají otázku ohledně závažnosti porušení dané povinnosti, musí správce daně 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.“* Stoprocentní odvod tak nemůže být důvodný, jedná-li se o marginální nedostatek při čerpání dotace (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2014, čj. 2 As 106/2014 - 46). Při stanovení výše odvodu je třeba zvažovat všechny podstatné okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a vycházet z principu přiměřenosti, tedy rozumného poměru mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší odvodu. Ve skutkově obdobných případech, jako je ten žalobcův, už tímto směrem vykročila i judikatura Krajského soudu v Ostravě – pobočka Olomouc (srov. rozsudky ze dne 28. 3. 2019, čj. 65 Af 74/2017 - 34, a ze dne 28. 3. 2019, čj. 65 Af 7/2018 - 44) a Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 16. 2. 2021, čj. 10 Afs 38/2019 - 29).

33. Této žalobní námitce tedy soud přisvědčil, což odůvodňuje zrušení napadeného rozhodnutí. Soud má za to, že žalovaný a finanční úřad neuplatnili řádně princip proporcionality při stanovení odvodu podle § 44a odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, neboť dostatečným způsobem nezohlednili skutečnost, že žalobce hradil větší část z poskytovaného příspěvku každý měsíc řádně a včas. Neobstojí argumentace žalovaného, že za měsíce, ve kterých žalobce vše uhradil včas, finanční úřad odvod nestanovil. Princip proporcionality se uplatní i na jednotlivé příspěvky poskytnuté za každý měsíc. Vyměřený odvod tak nemusí vždy sledovat výši poskytnutého příspěvku za měsíc, ale musí reflektovat konkrétní okolnosti případu. Žalovaný bude muset přiměřenost výše odvodu zhodnotit znovu a vzít v úvahu, jakou závažnost žalobcovo porušení dotačních podmínek vykazuje. Ačkoliv krajský soud vyhodnotil jednotlivé měsíční příspěvky poskytované úřadem práce jako dále nedělitelné (v tom smyslu, že by bylo možno určité porušení rozpočtové kázně jednoznačně vztáhnout jen k některé jeho samostatné části), přesto se pochopitelně nabízí vzít při stanovení přiměřené výše odvodu za základ poměr mezi výší pozdě uhrazeného pojistného a výší včas vyplácené mzdy.

Veřejnoprávní smlouva

34. Pokud jde o námitku přezkumného řízení a otázku kvalifikace Dohody jako veřejnoprávní smlouvy, uvádí soud následující. Tato námitka nemá místo v tomto řízení. Pokud se žalobce domnívá, že mu byl znemožněn postup podle § 165 správního řádu, měl se proti tomu bránit. Namítat tuto skutečnost před finančním úřadem či žalovaným nemá význam. Ani jeden z nich není orgánem, který by o takové věci byl příslušný rozhodnout. Stejně tak ani soud v nyní řešené věci nemá možnost se vyjadřovat k tomu, zda bylo na místě zahájit či nezahájit přezkumné řízení podle § 165 správního řádu.

V. Závěr a náklady řízení

35. Na základě výše uvedených úvah shledal soud žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Jelikož v něm bude žalovaný právním názorem krajského soudu vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), shrnuje soud své závěry přehledně takto: Při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je nutno uplatnit princip proporcionality i v případě, že se porušení týká poskytnutého měsíčního příspěvku jako celku. V takové situaci musí správní orgán hledat rozumný poměr mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. To, že se porušení rozpočtové kázně dotýká celého příspěvku, ještě neznamená, že odvod musí být stanoven v plné výši. V případě žalobce existují okolnosti, které bylo na místě při stanovení odvodu zohlednit – čistou mzdu, která představovala větší část poskytnutého příspěvku, hradil vždy včas.
36. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Strana žalující měla ve věci plný úspěch, proto má vůči straně žalované právo na náhradu nákladů, které v řízení před soudem účelně vynaložila. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč. Strana žalující dále své náklady vyčíslila na 600 Kč, a to poukazem na vyhlášku č. 254/2016 Sb. Jak však plyne z textu zmíněné vyhlášky a judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, čj. 6 As 135/2015 - 79), tato vyhláška se ve správním soudnictví nepoužije. Soud ve správním soudnictví nemůže přiznat procesně nezastoupenému žalobci náhradu nákladů řízení stanovenou paušální částkou, nýbrž musí vycházet z nákladů,

jejichž vynaložení žalobce soudu prokáže (§ 57 odst. 1 s. ř. s.). Takové náklady žalobce neuvedl.

37. Právní zástupce žalobce soudu doručil dne 8. 11. 2019 plnou moc ze dne 17. 10. 2019, kterou jej žalobce ke svému zastupování zmocnil. Předložil ji však ve chvíli, kdy žalobce sám již všechny úkony před soudem učinil. S ohledem na to tak soud nemůže žalobci přiznat paušální náhradu nákladů spočívající v úkonech podání žaloby a repliky, neboť v této fázi řízení nebyl právně zastoupen. Soud nepřiznal ani náhradu nákladů za úkon – převzetí a příprava zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu]. Právní zástupce žalobce převzal zastoupení ve chvíli, kdy v řízení již k žádným úkonům nedocházelo, a žalobce vyslovil souhlas s rozhodnutím ve věci bez jednání. Ostatně právní zástupce žalobce náhradu nákladů ani nežádal. Proto soud podle § 60 odst. 7 s. ř. s. nepřiznal žalobci náhradu nákladů spojených s převzetím a přípravou obhajoby.
38. Celkem má tak strana žalovaná uhradit straně žalující částku 3 000 Kč spočívající v zaplaceném soudním poplatku, k čemuž ji soud stanovil lhůtu jednoho měsíce.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 31. 3. 2021

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu