



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců Mgr. Jitky Zavřelové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Dopravní společnost Zlín Otrokovice, s. r. o.**, se sídlem Zlín, Podvesná XVII/3833, zastoupený JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Brno, Bubeníčková 502/42, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Brno, Masarykova 31, o žalobě proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně ze dne 10. 10. 2012, č. j. 9126/12-1700-702696, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 15. 5. 2014, č. j. 62 Af 106/2012 – 134,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti k rukám jeho zástupce JUDr. Radka Ondruše částku ve výši 4114 Kč, a to do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

Rozhodnutím ze dne 10. 10. 2012, č. j. 9126/12-1700-702696, Finanční ředitelství v Brně [jehož působnost s účinností účinnosti zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění zákonů č. 458/2011 Sb. a č. 407/2012 Sb., tj. od 1. 1. 2013 přešla na žalovaného] zamítlo odvolání žalobce proti platebnímu výměru Finančního úřadu ve Zlíně (dále jen „správce daně“) ze dne 26. 1. 2012, č. 23/2012, č. j. 18258/12/303982704090 a tento platební výměr potvrdilo. Uvedeným platebním výměrem správce daně žalobci

vyměřil odvod podle § 44a odst. 3 písm. a), § 44a odst. 4 písm. c) a § 44a odst. 9 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), ve výši 60 295 000 Kč.

Rozhodnutí Finančního ředitelství v Brně žalobce napadl žalobou u Krajského soudu v Brně, který toto rozhodnutí rozsudkem ze dne 15. 5. 2014, č. j. 62 Af 106/2012 – 134, zrušil a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení. Důvodem, pro který krajský soud přistoupil ke zrušení rozhodnutí žalovaného, byl nesprávný právní názor žalovaného na nutnost odůvodňovat konkrétní výši odvodu za porušení rozpočtové kázně. Žalovaný totiž vycházel z toho, že není oprávněn zabývat se ani společenskou škodlivostí jednání žalobce a ani proporcionalitou odvodu ve vztahu k rozsahu porušení rozpočtové kázně. S tímto závěrem se krajský soud neztotožnil s tím, že z právní úpravy odvodu za porušení rozpočtové kázně vyplývá, že se jedná o odvod za porušení právní povinnosti, a 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 dle krajského soudu odpovídá právě dikce § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech. Správné stanovení odvodu proto musí obsahovat posouzení rozsahu porušení rozpočtové kázně.

K odkazu žalovaného na to, že postupuje podle zákona č. 280/2008 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „jen „daňový řád“) krajský soud uvedl, že jednou ze základních zásad stanovených daňovým řádem je, že daň (tedy i odvod ve smyslu daňovým řádem použité zkratky „daň“, která však slouží pro účely používání a aplikace textu daňového řádu a nelze z ní dovozovat materiální charakteristiku odvodu jako daně v materiálním smyslu, tedy legitimního opatření k zabezpečování funkcí státu, která nemá sankční charakter) musí být stanovena ve správné výši. V nyní projednávané věci však byl bez posouzení rozsahu porušení rozpočtové kázně vyměřen odvod v plné výši.

Své úvahy krajský soud uzavřel s tím, že rozhodnutí žalovaného s ohledem na chybějící úvahy odůvodňující výši odvodu neumožňuje jeho přezkum z hlediska toho, zda byl odvod stanoven ve správné výši, a z tohoto důvodu jako nezákonné neobstojí. Na podporu svého právního názoru krajský soud ocitoval souhrn judikatury Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku tohoto soudu ze dne 31. 3. 2014, č. j. 2 Afs 49/2013 – 34, dostupném na www.nssoud.cz.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobce

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, kterou opírá o důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky krajským soudem v předcházejícím řízení), a o důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (namítá nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů).

Stěžovatel považuje názor krajského soudu, že správce daně musí posuzovat rozsah porušení rozpočtové kázně, přičemž má kvalifikovat, jaké jednání příjemce dotace je

pokračování

porušením rozpočtové kázně jemu přiřitatelným v souvislosti s plněním ukazatele zvýšení počtu přepravených osob, a má se zabývat povahou a závažností odevzdání monitorovací zprávy o 10 dnů později, za odporující platné právní úpravě. Rozhodnutí o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně má totiž deklaratorní povahu. Požadavky krajského soudu, aby při uložení odvodu byly podrobeny správnímu uvážení okolnosti porušení rozpočtové kázně, ovšem lze naplnit jen v případě, kdy je vydáváno rozhodnutí konstitutivní.

Ustanovení § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech nelze podle stěžovatele chápat jinak, než že výše odvodu se rovná vždy výši prostředků dotčených porušením povinností příjemcem dotace. V případě povinnosti předložit do stanoveného termínu monitorovací zprávu o udržitelnosti projektu, která se vztahuje ke všem poskytnutým (vyplaceným) prostředkům, se tedy skutečná výše odvodu podle uvedeného ustanovení musí rovnat celému objemu poskytnutých prostředků. Monitorovací zprávy totiž plní informační, preventivní a kontrolní funkci a poskytovatel dotace je vyžaduje právě s ohledem na kontrolu plnění parametrů a podmínek projektu. Monitorované skutečnosti mají pro poskytovatele například také význam z hlediska případného vyplacení dalších finančních prostředků (v případě průběžného financování projektu). Jsou též jedním z vodítek, které vedou poskytovatele k domněnce o porušení rozpočtové kázně.

Krajský soud též pominul, že je výlučnou kompetencí poskytovatele, aby již v rozhodnutí o poskytnutí dotace podle § 14 zákona o rozpočtových pravidlech stanovil, jaké povinnosti považuje za zásadní s tím, že jejich porušení má být postiženo odvodem ve skutečné výši porušení rozpočtové kázně, a jaké povinnosti za zásadní nepovažuje, a tedy jejich porušení bude postiženo nižším odvodem (§ 14 odst. 7 zákona o rozpočtových pravidlech) nebo nebude vůbec porušením rozpočtové kázně [§ 14 odst. 4 písm. k) zákona o rozpočtových pravidlech]. Tuto kompetenci si nemůže osobovat správce daně, který v rámci kontroly dodržování podmínek stanovených v rozhodnutí o poskytnutí dotace není oprávněn dohlížet na poskytovatele dotace a není oprávněn zohledňovat případnou míru odpovědnosti poskytovatele dotace za stanovení ukazatelů, které jsou zjevně závislé na vnějších faktorech. V této souvislosti stěžovatel namítá, že se krajský soud vůbec nezabýval procesem, který předcházel poskytnutí dotace, zejména pominul, že to byl příjemce, který v žádosti o poskytnutí dotace určil koeficient výpočtu přepravovaných osob a který vědomě uváděl do monitorovacích zpráv zápornou hodnotu tohoto ukazatele, přestože věděl, že tato hodnota je závaznou podmínkou požadovanou pro hodnocení splnění účelu dotace stanoveného v rozhodnutí o poskytnutí dotace.

Pojem neoprávněné použití prostředků definuje § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech, přičemž pokud příjemce dotace porušil (byť i jen některé) podmínky stanovené poskytovatelem dotace, naplnil dikci tohoto ustanovení, tj. neoprávněně použil poskytnuté prostředky. Proto neobstojí názor krajského soudu, že při posuzování neoprávněného použití poskytnutých prostředků je nutné zohlednit to, že část prostředků byla použita v souladu s jejich účelem. V takovém případě by za situace, kdy byly prostředky věcně použity ke stanovenému účelu, nebylo možné uložit odvod za porušení rozpočtové kázně i přes to, že nebyly splněny podmínky rozhodnutí o poskytnutí dotace a skutečný účel (jehož naplnění závisí na splnění všech podmínek stanovených pro čerpání dotace – v daném případě podmínka nárůstu přepravovaných osob ve výši číselně zcela jednoznačně vymezené v rozhodnutí o poskytnutí dotace) nebyl naplněn.

Oporu pro stěžovatelův výklad § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech představují i související ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech, zejména § 44a odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, který právě na rozdíl od v dané věci aplikovaného ustanovení umožňuje užití správního uvážení. Na případnou tvrdost aplikace § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech reaguje zákonodárce zakotvením institutu prominutí odvodu dle § 44a odst. 10 a 11 zákona o rozpočtových pravidlech, v rámci něhož by měly být zohledněny všechny skutečnosti, tedy i případný likvidační dopad odvodu (tzv. důvody hodné zvláštního zřetele), tj. ty skutečnosti, jejichž posouzení vyžaduje krajský soud po správci daně a stěžovateli.

Závěrem stěžovatel argumentuje podstatou dotační politiky, kdy jsou soukromým subjektům zdarma poskytovány veřejné finanční prostředky na konkrétní účel, přičemž toto dobrodiní státu (Evropské unie) je vyváжено přísnými podmínkami, které je třeba splnit. Pokud tato předem stanovená pravidla splněna nejsou, ztrácí příjemce dotace nárok na poskytnuté prostředky a následuje postih ve formě vrácení předmětných finančních prostředků.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůrazňuje, že stěžovatel brojí proti již ustálené judikatuře, potvrzené v rozsahu důvodů kasační stížnosti mimo jiné například rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2014, č. j. 2 Afs 49/2013 – 34, dostupným na www.nssoud.cz. Podstata kasační stížností napadeného rozsudku spočívala v tom, že stěžovatel zrušeným rozhodnutím porušil zásadu proporcionality zásahu veřejné moci do subjektivních veřejných práv, neboť zcela zanedbatelné porušení vedlejších ujednání k poskytnuté dotaci (spočívající v opožděném zaslání závěrečné monitorovací zprávy a v nedodržení chybně stanoveného mechanismu výpočtu jednoho z monitorovacích ukazatelů, přičemž ani v jednom případě nebyl ovlivněn účel dotace ani hospodárnost jejího čerpání) sankcionoval sankčním odvodem za porušení rozpočtové kázně ve výši 100% dotace, a také sankčním penále rovněž ve výši 100% dotace. Podstatu úvah krajského soudu však stěžovatel pomíjí a pouze opakuje argumentaci svého rozhodnutí, které vede k ryze formalistickému přístupu stěžovatele při rozhodování ve věci porušení rozpočtové kázně. K argumentu stěžovatele, že sám příjemce dotace navrhl způsob výpočtu monitorovacího ukazatele, žalobce uvádí, že tato chyba byla napravena v opravených monitorovacích zprávách a nelze tudíž za ni žalobce sankcionovat, neboť ani rozhodnutí o poskytnutí dotace ani smlouva o podmínkách jejího čerpání metodiku výpočtu monitorovacích ukazatelů neobsahuje. Žalobce dále nesouhlasí se stěžovatelem učiněným restriktivním výkladem pojmu „neoprávněné použití dotačních prostředků“. Podle názoru žalobce je naopak zcela v souladu se záměrem zákonodárce, aby výše sankčního odvodu za porušení rozpočtové kázně odpovídala závažnosti porušení podmínek poskytnutí dotace či jejího čerpání, a to v přímé návaznosti na to, zda dotační prostředky byly použity v souladu s dotačním titulem či v rozporu s ním. V daném případě podle stěžovatele byly splněny všechny monitorovací ukazatele, neboť zvýšení počtu přepravených osob při správném výpočtu těmito ukazatelům odpovídá a termíny zasílání monitorovacích zpráv nejsou monitorovacím ukazatelem. Nadto sám poskytovatel dotace neshledal důvod k uložení sankčního odvodu za porušení rozpočtové kázně. Žalobce též upozorňuje na skutečnost, že kasační stížnost nebyla podána osobou s vysokoškolským právnickým vzděláním. Závěrem žalobce uvádí, že zákonodárce režim

pokračování

sankčních odvodů za porušení rozpočtové kázně toliko podřídil daňovému řádu, jakožto procesní normě, neřekl však, že tento odvod je daní. Žalobce má proto zato, že předmětný odvod je sankcí za porušení veřejnoprávní povinnosti, a jako takový se svým obsahem blíží správnímu deliktu, jak již rozvedl ve své žalobě.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), jedná za něj zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Splnění poslední uvedené podmínky přitom není na překážku, že sama kasační stížnost byla podepsána jiným zaměstnancem stěžovatele, který požadované vysokoškolské právnické vzdělání nemá, neboť ze znění § 105 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že kasační stížnost nemusí sepsat přímo advokát či zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání. Postačí, pokud stížnost sepíše a podá i sám stěžovatel, a teprve poté doloží plnou moc udělenou advokátovi, případně pověření pro zaměstnance, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Následně Nejvyšší správní soud přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podstatou právního sporu je v dané věci otázka výkladu § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech, podle něhož *„[o]dvod za porušení rozpočtové kázně činí v ostatních případech částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň“*. Podle stěžovatele toto ustanovení nelze vykládat jinak, než že odvodem je vždy celková částka dotace, tedy že správce daně není oprávněn sám posuzovat závažnost porušení rozpočtové kázně. Stanovit nižší odvod za porušení rozpočtové kázně, než kolik činí celková částka dotace, lze podle stěžovatele pouze v případě, kdy poskytovatel dotace v rozhodnutí o dotaci stanoví, že nesplnění některých podmínek, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace splnit, bude postiženo odvodem za porušení rozpočtové kázně nižším (§ 14 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech).

Uvedenému názoru stěžovatele nelze přisvědčit. Z citovaného ustanovení totiž není možné dovodit, že částkou, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň, je třeba vždy rozumět celou poskytnutou dotaci. Naopak ze znění § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech 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 tu část peněžních prostředků, které byly čerpány v souladu s dohodnutými či stanovenými podmínkami. Tento závěr je setrvale vyjadřován v judikatuře Nejvyššího správního soudu, z níž plyne, že Nejvyšší správní soud v každém

konkrétním případě vážil, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či k odvodu odpovídajícímu konkrétnímu dílčímu pochybení.

Například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2005, č. j. 2 Afs 8/2005 - 71, dostupném na www.nasoud.cz, se zdejší soud zabýval případem, kdy příjemce dotace nesplnil podmínku současného vynaložení vlastních prostředků. Zdejší soud tu sice vyslovil, že *„(p)ovinnost příjemce dotace odvést do státního rozpočtu neoprávněně použité prostředky podle ustanovení § 30 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice, vychází ze zásady, že stát je oprávněn stanovit podmínky pro poskytování prostředků ze svého rozpočtu relativně tvrdě a přísně. I když pochybení příjemce dotace zjevně nemá negativní dopad na státní rozpočet, jedná se přesto o porušení rozpočtové kázně. K odstranění či zmenšení této tvrdosti slouží toliko postup podle ustanovení § 30 odst. 7 citovaného zákona.“* Nicméně nelze pominout, že právě v této věci byla výše odvodu v odvolacím řízení změněna z částky 24 999 489 Kč na 6 181 630 Kč, tedy sám odvolací orgán vážil konkrétní dopad porušení stanovených podmínek na výši odvodu.

Z další judikatury lze odkázat například na rozsudek ze dne 25. 6. 2008, č. j. 9 Afs 1/2008 - 45, dostupný na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud 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 16. 7. 2008, č. j. 9 Afs 202/2007 - 68, dostupném na www.nssoud.cz, se Nejvyšší správní soud zabýval případem nejednoznačného vymezení podmínek dotace na zřízení společensky účelných pracovních míst a porušení podmínek jiným dnem nástupu pracovníků a nenahlášením změny adresy provozovny. I v této věci odmítl formalistický přístup nerespektující skutečný stav věci, konkrétně skutečné použití prostředků k financování podporovaného projektu a hodnotil závažnost porušení podmínek dotace. Soud v této souvislosti vyjádřil závěr, že *„(p)ři hodnocení neurčitěho pojmu neoprávněně použití nebo zadržetí peněžních prostředků [§ 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech] je nutné, krom jiného, vycházet i z účelu poskytnutých veřejných prostředků a jeho naplnění. Z tohoto vyplývá, že nikoliv každé porušení příslušné povinnosti je zároveň neoprávněně použití prostředků a jako takové musí být vráceno zpět do veřejného rozpočtu.“*

V rozsudku ze dne 11. 6. 2009, č. j. 7 Afs 107/2008 - 100, dostupném na www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud posuzoval případ opožděného vrácení nevyčerpaných prostředků státního rozpočtu a vyslovil, že ze znění § 44 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech, 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 tomto rozsudku Nejvyšší správní soud odlišil jím tehdy rozhodovanou věc od věci řešené v rozsudku ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 Afs 70/2007 - 50, dostupném na www.nssoud.cz, v níž 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.

pokračování

Z novější judikatury lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2014, č. j. 2 Afs 49/2013 – 34, dostupný na www.nssoud.cz, ve kterém se zdejší soud zabýval otázkou, zda skutečnost, že se akce skládá z většího počtu jednotlivých zakázek, může mít vliv na výši odvodu. Konstatoval, že tomu tak být může, ale i nemusí, přičemž dodal, že *„[v]ztahuje-li se k jednotlivé zakázce, pak lze jistě dovodit, že částku „v jaké byla porušena rozpočtová kázeň“ lze ztotožnit s hodnotou dané zakázky. Stejně tak je ovšem možné, že tuto zakázku není možné v rámci celé akce vyčlenit, nebo že se jedná o tak závažné porušení zákona či stanovených podmínek, že jeho dopad nutně musí postihnout celou částku, neboť následkem bylo popření smyslu a účelu jejího poskytnutí“*.

Nejnověji se pak otázkou výkladu § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidel zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014 – 40, dostupném na www.nssoud.cz, ve kterém konstatoval *„[ž]alovaný pochybil, neboť nezhodnotil v rámci úvahy o sankčním odvodu zejména tu část peněžních prostředků, jež byla čerpána v souladu s dohodnutými či stanovenými podmínkami, nezohlednil ani závažnost konkrétních porušení podmínek. Dále neposoudil závažnost jednotlivých pochybení stěžovatelky ve vztahu k čerpání částce, nezabýval se posouzením, jaké byly dopady zjištěných pochybení, přičemž nevymezil, jaká část dotace byla čerpána bezchybně, a tuto bezchybnou část nezhodnotil v rámci proporcionality výše odvodu“*.

Ze shora uvedené rekapitulace judikatury Nejvyššího správního soudu, na kterou se ostatně odvolával již krajský soud, plyne, že závěr krajského soudu, který vytkl jako pochybení žalovanému, že se nezabýval závažností zjištěných pochybení, resp. že všechna bez dalšího považoval za závažná a dopadající na celou dotaci, má oporu v konstantní judikatuře zdejšího soudu.

K argumentaci stěžovatele § 14 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech, potažmo § 44a odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, je třeba dodat, že tato právní úprava, která dává poskytovateli dotace možnost stanovit předem v rozhodnutí o dotaci závažnost, resp. nezávažnost podmínek, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace splnit, s tím, že jejich nedodržení bude následně postiženo nižším odvodem za porušení rozpočtové kázně, nemůže být argumentem, v důsledku něhož by bylo možno rezignovat na výše konstatovanou judikaturu, která zcela oprávněně i výši odvodu podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech odvíjí od závažnosti zjištěného porušení stanovených podmínek dotace.

Tedy nejen v případě porušení výslovně vypočtených nezávažných podmínek lze uložit nižší odvod podle § 44a odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, ale i v mezích ustanovení § 44a odst. 4 písm. c) téhož zákona je namístě úvaha o výši odvodu zabývající se tím, v jaké výši byla porušena rozpočtová kázeň, přičemž z konstantní judikatury tedy plyne, že je vždy třeba zohlednit případnou menší závažnost porušení stanovených podmínek.

Nic na tom nemůže změnit ani institut prominutí odvodu obsažený v § 44a odst. 10 a 11 zákona o rozpočtových pravidlech. Podle těchto ustanovení může být odvod za porušení rozpočtové kázně nebo penále za prodlení z důvodů hodných zvláštního zřetele

zcela nebo zčásti prominut. Tento institut sloužící k odstranění či zmírnění tvrdosti, který z logiky věci lze využít až poté, co byly odvod za porušení rozpočtové kázně a případné penále nezměnitelným způsobem pravomocně vyměřeny, je institutem mimořádné povahy, jehož smyslem není suplovat úvahu, která náleží již do fáze samotného vyměření odvodu a penále. Že se tomu tak v praxi často děje, nemůže být relevantním – tuto myšlenku zpochybňujícím – argumentem. Nelze též přehlédnout, že na prominutí odvodu či penále nemá žadatel právní nárok; právem, které mu v této souvislosti přísluší, je krom běžných procesních práv účastníka takového řízení nanejvýš právo na to, aby se správní uvážení dělo v zákonných mezích a nedošlo k jeho zneužití [rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007 - 54, dostupný na www.nssoud.cz, který se zabývá problematikou soudního přezkumu obdobného institutu (prominutí daně podle § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů)].

Pokud krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, aniž se sám zabýval otázkou závažnosti vytýkaných porušení rozpočtové kázně, nepochybil, neboť s ohledem na principy, na kterých je založeno přezkumné řízení soudní, to nemůže být soud, který jako první provede takové hodnocení. Z téhož důvodu ostatně tuto úvahu nemůže učinit ani Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti.

K námitce stěžovatele, že se krajský soud nezabýval procesem, který předcházela poskytnutí dotace, a že především pominul, že to byl žalobce, který v žádosti o poskytnutí dotace určil koeficient výpočtu přepravovaných osob a který vědomě uváděl do monitorovacích zpráv zápornou hodnotu tohoto ukazatele, tedy námitce tvrdící nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, tudíž Nejvyšší správní soud musí konstatovat, že tato námitka není důvodná, neboť v dané procesní situaci nebylo namístě, aby krajský soud jakkoli předjímal další úvahy žalovaného. Stejně tak není namístě, aby Nejvyšší správní soud v reakci na úvahy stěžovatele obsažené v kasační stížnosti, ve kterých se zabývá závažností pozdního předložení monitorovací zprávy o udržitelnosti projektu (tedy fakticky doplňuje důvody svého rozhodnutí, jejichž absenci mu vykl krajský soud), k těmto doplněným argumentům přihlížel a hodnotil jejich správnost.

Krajský soud v závěru kasační stížností napadeného rozsudku uvedl, že jelikož rozhodnutí žalovaného znemožňuje přezkoumat, zda byl odvod stanoven ve správné výši, a proto z toho důvodu rozhodnutí žalovaného jako zákonné neobstojí, není dán prostor ani pro užití moderačního oprávnění ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s., jak navrhoval žalobce u jednání. Tuto závěrečnou úvahu týkající se moderačního práva soudu je třeba korigovat. Moderační oprávnění soudu je vyhrazeno případům, kdy soud rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt. Porušení rozpočtové kázně však správním deliktem není a stejně tak uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí. Byť se v souvislosti s odvodem za porušení rozpočtové kázně běžně hovoří o jeho sankčním charakteru, neznamená tento přívlastek bez dalšího, že jde o sankci trestní povahy, na kterou by bylo možné aplikovat zákonné instituty určené pro oblast správního trestání (zde konkrétně institut soudní moderační trestu) či snad jiné zásady, které pro oblast správních deliktů dovodily správní soudy a Ústavní soud především analogií z oblasti trestního práva. V širším slova smyslu je totiž sankcí ve smyslu

pokračování

konstrukce právních norem jakýkoli negativní následek spojený s porušením primární povinnosti právní normy. Sankci v tomto širším slova smyslu pak od sankce v užším slova smyslu (tj. sankce trestní) odlišuje mj. cíl sankce. Přitom především cíl odvodu za porušení rozpočtové kázně, který je peněžitým plněním, jenž je příjmem státního rozpočtu [§ 2 odst. 1 a § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu], je jiný, než jaký je cíl trestní sankce. Tímto hlavním cílem je navrátit zpět do státního rozpočtu prostředky, které nebyly využity za účelem a v souladu s podmínkami, které stát (či Evropská unie) pro čerpání těchto prostředků stanovil. Jestliže totiž dotace, v rámci níž jsou soukromým subjektům poskytovány veřejné finanční prostředky, nebyla zcela nebo z části využita ve prospěch stanovené priority, není důvodu, aby tyto prostředky zůstávaly v rukou soukromého subjektu. Proto následkem nevyužití dotace pro stanovený účel či její použití v rozporu s předem určenými podmínkami je povinnost tuto dotaci (i třeba jen z části) vrátit tak, aby tyto prostředky mohly opět sloužit svému původnímu účelu. Tuto závěrečnou úvahu tudíž lze uzavřít s tím, že moderační právo soudu nebylo možno využít již z podstaty rozhodované věci, a nikoli z důvodu, který ve svém rozsudku uvedl krajský soud (tj. že rozhodnutí žalovaného je, pokud jde o výši odvodu za porušení rozpočtové kázně, nepřezkoumatelné).

IV. Závěr a náklady řízení

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch a přísluší mu tedy právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti v částce, která činí 4114 Kč. Tuto částku tvoří jeden úkon právní služby po 3100 Kč [jedno písemné podání soudu (vyjádření ke kasační stížnosti) – § 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) ve znění novely č. 486/2012 Sb.] a dále jedna paušální částka jako náhrada hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, vše zvýšeno o částku 714 Kč odpovídající 21 % DPH z předchozích částek. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit žalobci k rukám jeho zástupce do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud žalobci nepřiznal náhradu za úkon spočívající v převzetí a přípravě zastoupení včetně právní rady a klientem [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu], kterou žalobce požadoval. Žalobce totiž byl týmž advokátem zastupován již v řízení před krajským soudem a tento advokát tudíž byl s věcí před podáním vyjádření ke kasační stížnosti již obeznámen.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. března 2015

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu