



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Ester z. s.**, se sídlem Bílý Potok 152, Javorník, zast. Mgr. Evou Grabarczykovou, advokátkou, se sídlem Pellicova 1, Brno, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 19. 8. 2015, č. j. 65 Af 22/2014 - 33,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 27. 3. 2014, č. j. 8131/14/5000-24700-202129, (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil platební výměr Finančního úřadu pro Olomoucký kraj ze dne 27. 8. 2013, č. j. 1399598/13/3100-04702-801817, kterým byl žalobci vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu ve výši 450.000 Kč podle ustanovení § 44a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“). Podle odůvodnění

platebního výměru se porušení rozpočtové kázně žalobce dopustil tím, že nedodržel termín pro zaslání roční zprávy o činnosti s účetní závěrkou za příslušné rozpočtové období.

[2] V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy jako poskytovatel dotace vydal rozhodnutí č. 603 047 09 o poskytnutí neinvestiční dotace na rok 2009 č. j. 12692/09-6, jejíž součástí jsou podmínky přidělení a použití dotace, povinnosti příjemce dotace a podmínky zúčtování dotace. Účelem dotace bylo poskytnutí finančních prostředků na projekt „Nová šance“ v rámci dotačního programu na podporu vzdělávání sociálně znevýhodněných dětí, žáků a studentů v roce 2009. Konstatoval, že žalobce měl splnit povinnosti stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace a všechny podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta, tedy i povinnost zaslat po ukončení projektu roční zprávu o činnosti s účetní závěrkou. Nesplněním této povinnosti se žalobce dopustil neoprávněného použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) a § 3 písm. e) rozpočtových pravidel. Poskytovatel dotace přitom ve vztahu k této podmínce nestanovil (ačkoli k tomu byl oprávněn), že její nesplnění nenaplňuje porušení rozpočtové kázně. Odvod ve výši vyplacené dotace byl uložen proto, že poskytovatel dotace nestanovil příslušnou podmínku, za níž byl žalobce sankcionován, jako méně závažnou, což by odůvodňovalo stanovení nižšího odvodu. Za stěžejní přitom žalovaný považoval to, že zaslání předmětné zprávy žalobcem nebylo prokázáno, a to ani prostřednictvím dotazu u poskytovatele dotace. Samotné vydání roční zprávy je pro splnění předmětné povinnosti irelevantní.

[3] Žalobou ze dne 23. 5. 2014 se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí žalovaného a dále požadoval přiznání náhrady nákladů řízení. Popsal průběh daňového řízení a poukázal na zjištění správce daně, že poskytnutá dotace byla žalobcem plně využita na úhradu nákladů, které byly v rámci podmínek dotace uznatelné a byly doloženy příslušnými účetními doklady. Správce daně však konstatoval pochybení spočívající v tom, že žalobce nezaslal zadavateli roční zprávu o činnosti s účetní závěrkou za příslušné rozpočtové období. Žalobce setrval na stanovisku, že nemožnost předložení dokladu o zaslání roční zprávy je pouze formální stránkou věci, zvláště když z okolností případu je podle jeho názoru zřejmé, že poskytovatel dotace měl roční zprávu k dispozici. Pokud by tomu tak nebylo, bylo by mu následné vyúčtování dotace vráceno k doplnění a nebyla by mu poskytnuta dotace ani na další rok. Žalobce vytýkal žalovanému, že se nedostatečně zabýval otázkou, zda porušení podmínky spočívající v nezaslání roční zprávy je natolik závažné, aby odůvodňovalo vrácení celé dotace. Není mu přitom zřejmé, na základě čeho finanční orgány dospěly k závěru, že je nutné uložit odvod za porušení rozpočtové kázně právě ve výši poskytnuté dotace.

[4] Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 8. 10. 2014, v němž odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a zdůraznil, že je pro uložení odvodu do státního rozpočtu irelevantní, zda žalobce porušil pouze jednu podmínku rozhodnutí o poskytnutí dotace či podmínek více. Porušením podmínek poskytnuté dotace se žalobce podle názoru žalovaného jednoznačně dopustil porušení rozpočtových pravidel. Žalovaný byl za této situace povinen vydat rozhodnutí o porušení zákona a o uložení odvodu, a to ve výši

pokračování

poskytnuté dotace. Tvzení žalobce o tom, že roční zpráva o činnosti s účetní uzávěrkou byla žalobcem vytvořena a řádně zaslána poskytovateli dotace, nebylo ničím prokázáno. Žalovaný tudíž vyslovil přesvědčení, že napadené rozhodnutí bylo vydáno plně v souladu se zákonem a jeho závěry jsou řádně a dostatečně odůvodněny. Navrhoval proto, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[5] Žalobce v replice ze dne 17. 2. 2015 odkázal na judikaturu správních soudů vztahující se k předmětné problematice, z níž dovozoval, že uložení odvodu přichází v úvahu pouze v případě neoprávněného nakládání s finančními prostředky, nikoli u pouhého formálního pochybení v podobě nezaslání zprávy. Ostatně ani příslušné ministerstvo nezastává názor, že by žalobce porušil zákon takovým způsobem, aby to odůvodňovalo neposkytování dotací v následujících letech.

[6] Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci rozsudkem ze dne 19. 8. 2015, č. j. 65 Af 22/2014 - 33, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Zdůraznil, že mezi účastníky řízení není sporné, že žalobce nedodržel termín pro zaslání zprávy o činnosti s účetní závěrkou za příslušné rozpočtové období poskytovateli dotace. Za podstatné soud označil to, zda takovéto porušení rozpočtových pravidel představuje neoprávněné použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, které odůvodňuje uložení předmětného odvodu do státního rozpočtu. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu přitom dospěl k závěru, že pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí je nutné zkoumat účel poskytnutých veřejných prostředků a jeho naplnění. S ohledem na zjištění ze správního spisu přitom dospěl k závěru, že účel, pro který byly prostředky poskytnuty, žalobce naplnil. Pokud žalovaný nevzal v úvahu účel rozpočtových pravidel a zaměřil se pouze na formální stránku věci, postupoval podle krajského soudu nesprávně, neboť pominul materiální stránku věci. Porušení jediné podmínky spočívající v nezaslání roční zprávy a vyúčtování v termínu do 30. 6. následujícího roku bylo jediné a drobné pochybení v celém projektu, přičemž všechny ostatní podmínky byly splněny. Hospodaření žalobce bylo transparentní, opakovaně prověřované, předmětné vyúčtování bylo finančními orgány zajištěno. Protože projekt a jeho účel byly žalobcem naplněny, nemohlo dojít k neoprávněnému nakládání s peněžními prostředky; porušení podmínek dotace spočívající v nezaslání roční zprávy nemělo vliv na splnění účelu dotace.

[7] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) proti výše uvedenému rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 19. 8. 2015, č. j. 65 Af 22/2014 - 33, brojí kasační stížností ze dne 2. 10. 2015. V doplnění ze dne 3. 11. 2015 uvedl, že kasační stížnost podává z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel nesouhlasil se závěrem soudu, že nemohlo dojít k neoprávněnému nakládání s peněžními prostředky ze státního rozpočtu. Poukázal na jasně formulovanou povinnost příjemce dotace vydat a zaslat poskytovateli do 30. 6. 2010 roční zprávu o činnosti s účetní závěrkou za předchozí rozpočtové období. Přestože žalobce tvrdí, že předmětná zpráva byla v souladu s těmito podmínkami vydána a zaslána poskytovateli, nepodařilo se mu toto tvrzení prokázat. Není tudíž pochyb o tom, že žalobce podmínky dotace porušil. Stěžovatel sice souhlasil se závěrem krajského soudu, že ne každé pochybení představuje neoprávněné použití

prostředků ze státního rozpočtu, avšak v projednávané věci krajský soud přehlédł, že zákon sankcionuje i porušení dalších povinností než jen neoprávněné použití peněžních prostředků. Skutečnost, že žalobce použil peněžní prostředky v souladu s jejich určením, považuje za nespornou, avšak musí být podle jeho názoru zvaženo dodržení dalších podmínek uvedených v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Soud podle jeho názoru dospěl k závěru, že povinnost zaslat zprávu o využití poskytnuté dotace s vyúčtováním nemusí být vůbec splněna. Navíc nesouhlasí se závěrem o neurčitěm právním pojmu. Stěžovatel proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

II. Posouzení kasační stížnosti

[9] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřípustnost.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[11] Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Předmětem otázky sporné mezi účastníky řízení je to, zda nezaslání výroční zprávy o činnosti s účetní závěrkou za příslušné rozpočtové období poskytovateli dotace, resp. nemožnost prokázání včasnosti tohoto zaslání, zakládá porušení rozpočtové kázně odůvodňující uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně ve výši poskytnuté dotace.

[14] Podle ustanovení § 3 písm. e) rozpočtových pravidel *„Pro účely tohoto zákona se rozumí neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty, porušení*

pokračování

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

[15] Výkladem výše uvedených ustanovení rozpočtových pravidel se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012 – 5, platí, že „při hodnocení neurčitěho pojmu „neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků“ [§ 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech] je nutné, krom jiného, vycházet i z účelu poskytnutých veřejných prostředků a jeho naplnění. Jinými slovy, nikoliv každé porušení příslušné povinnosti je zároveň neoprávněným použitím prostředků, které by jako takové muselo nutně vést k navrácení prostředků do veřejného rozpočtu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 9 Afs 202/2007 – 68). V nynějším případě však byl postup správce daně plně na místě. Stěžovatel nebyl nucen vrátit poskytnuté dotace z důvodu nějakého drobného „formálního“ pochybení, ale pro to, že netransparentním způsobem zadal veřejnou zakázku v hodnotě několika desítek milionů korun. Nejvyšší správní soud považuje banalizaci takového pochybení stěžovatelem za nepřípadnou.“ V rozsudku ze dne 16. 7. 2008, č. j. 9 Afs 202/2007 – 68, Nejvyšší správní soud, dále dospěl k témuž právnímu názoru, že „při hodnocení neurčitěho pojmu „neoprávněné použití nebo zadržení 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 neoprávněné použití prostředků a jako takové musí být vráceno zpět do veřejného rozpočtu.“

[16] Nejvyšší správní soud nevidí v projednávané věci důvod se od citovaných závěrů vyslovených vlastní judikaturou odchýlit, musí proto trvat na závěru, že nikoli každé porušení povinnosti stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace představuje neoprávněné použití prostředků odůvodňující uložení odvodu do státního rozpočtu. V předmětné věci se ze strany žalobce jednalo o marginální pochybení, které neodůvodňovalo uložení povinnosti zaplatit odvod, neboť nebyly splněny podmínky obsažené v ustanovení § 3 písm. e) ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel.

[17] Mezi účastníky řízení totiž není sporu o tom, že žalobce poskytnuté peněžní prostředky řádně využil a že naplnil účel poskytnuté dotace. Právě na tyto skutečnosti přitom s ohledem na závěry judikatury Nejvyššího správního soudu měly finanční orgány primárně zaměřit svou pozornost. V nyní posuzovaném případě z povahy věci nelze dovozovat, že by došlo k neoprávněnému výdeji peněžních prostředků ve smyslu definice neoprávněného použití peněžních prostředků podle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel, neboť poskytnuté peněžní prostředky byly i dle zjištění stěžovatele řádně v roce 2009 žalobcem využity.

[18] Zjištěné pochybení v podobě nezaslání roční zprávy o činnosti s účetní závěrkou, resp. neprokázání včasného zaslání této zprávy ze strany žalobce, sice podle názoru

Nejvyššího správního soudu představuje porušení podmínek dotace, avšak nikoli takového charakteru, aby odůvodnilo uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu, nadto ve výši poskytnuté dotace. Toto pochybení se totiž zjevně stalo až poté, kdy žalobce poskytnutou dotaci řádně využil, jak uznává samotný stěžovatel. Nemohlo proto způsobit neoprávněné nakládání s peněžními prostředky ze státního rozpočtu, jelikož se jedná z hlediska plynutí času o následné pochybení, k němuž došlo až po naplnění účelu poskytnuté dotace a které představuje ryze administrativní pochybení fakticky spočívající v tom, že žalobce nemůže s odstupem času doložit, zda skutečně zaslal zadavateli roční zprávu o činnosti s účetní závěrkou či nikoli.

[19] Nejvyšší správní soud je přitom přesvědčen, že „faktická nemožnost předložit doručenkou“ v posuzované věci nemůže odůvodnit uložení sankčního odvodu, nadto ve výši poskytnuté dotace, a to právě s ohledem na charakter tohoto pochybení, zvláště při zvážení toho, že účel dotace byl i podle stěžovatele žalobcem naplněn. Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že bylo povinností žalobce doložit, že skutečně zaslal roční zprávu o činnosti s účetní závěrkou za příslušné rozpočtové období, a splnit tak veškeré podmínky poskytnuté dotace, avšak není na místě, aby každé sebemenší pochybení zvláště administrativního charakteru zakládalo povinnost zaplatit odvod za porušení rozpočtové kázně, nadto ve výši celé poskytnuté dotace.

[20] Důvodnost argumentace stěžovatele nezakládá ani jeho odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2014, č. j. 7 Afs 91/2013 - 30, neboť se týká jiné skutkové situace, kdy příjemce dotace byl liknavý při splnění své oznamovací povinnosti. Nadto i v tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„Nejvyšší správní soud nicméně podotýká, že přes výše uvedené je zřejmé, že jakkoli se porušení rozpočtové kázně týká celého objemu stěžovateli poskytnutých prostředků, povaha tohoto porušení je marginální a není patrné, že by vedlo ke vzniku škody na straně poskytovatele prostředků nebo že by došlo k čerpání prostředků v rozporu s jejich hospodářským účelem. Navíc porušení bylo kontrolováno až se značným odstupem poté, co k němu došlo a i co bylo stěžovatelem napraveno. Tyto skutečnosti je třeba brát v úvahu při dalším postupu správních orgánů v dané věci, pokud budou pro takový postup důvody (viz zejm. § 44 odst. 10 a 11 zákona o rozpočtových pravidlech).“*

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[21] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Proto ji zdejší soud zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Jelikož stěžovatel neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch, nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení. Ačkoli žalobce měl v řízení úspěch, zdejší soud mu náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť z obsahu spisu nevyplývá, že by mu nějaké náklady ve spojení s řízením o kasační stížnosti vznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 28. ledna 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu