

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Město Krnov**, Hlavní náměstí 1, Krnov, zast. Mgr. Josefem Tobiáškem, advokátem se sídlem Hlavní náměstí 1a, Krnov, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 3. 2015, č. j. 8645/15/5000-10470-702394, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 7. 2017, č. j. 22 Af 34/2015 - 47,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj (dále též „ministerstvo“) ze dne 14. 8. 2009 byla žalobci poskytnuta dotace ve výši 7.870.000 Kč na realizaci záměru *Výstavba lokální infrastruktury Krnov-kasárna*. Dne 21. 11. 2013 podalo ministerstvo u Finančního úřadu pro Moravskoslezský kraj (dále jen „správce daně“) podnět k zahájení řízení ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně žalobcem. Na základě tohoto podnětu zahájil správce daně u žalobce daňovou kontrolu, která dne 21. 8. 2014 vyústila ve vydání platebního výměru č. 217/2014 na odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši poskytnuté dotace, tj. 7.870.000 Kč, spolu s penále ve výši 1 promile z této částky za každý den prodlení od 18. 9. 2009. Platební výměr napadl žalobce odvoláním. Rozhodnutím ze dne 20. 3. 2015 žalovaný odvolání žalobce zamítl a platební výměr potvrdil.

[2] Žalobce se dále bránil správní žalobou, již Krajský soud v Ostravě vyhověl a v záhlaví specifikovaným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil. Za zásadní považoval zodpovězení otázky, nakolik závažné bylo zjištěné porušení podmínek poskytnutí dotace. K tomu uvedl, že podmínkou dotace bylo mimo jiné prokázání splnění termínu realizace projektu do 31. 12. 2009. Tuto podmínku však žalobce nesplnil. Dílo sice převzal již

30. 11. 2009, žádost o vydání kolaudačního souhlasu však podal opožděně, v březnu roku 2010. Předmětná podmínka byla sjednána jako závazná a její porušení proto mělo být sankcionováno odvodem za porušení rozpočtové kázně ve výši, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň. Krajský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že porušení podmínek dotace je třeba posuzovat s ohledem na dodržení účelu poskytnutí dotace. Za závažné porušení podmínek pak lze považovat pouze takové porušení, jímž došlo k neoprávněnému nakládání s poskytnutými prostředky. Nepostačí tedy, že je jako závažné smluvní strany sjednaly v dotačních podmínkách. V posuzovaném případě žalobce sice porušil podmínky dotace tím, že o vydání kolaudačního souhlasu požádal opožděně, to ale samo o sobě neodůvodňuje stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně ve výši poskytnuté dotace, neboť účel dotace tím nebyl dotčen. Dotace byla poskytnuta na výstavbu lokální infrastruktury, k čemuž také posloužila. Samotná skutečnost, že žádost o vydání kolaudačního souhlasu byla podána se zpožděním (byť stavba byla dokončena a způsobila k užívání) na tom nemůže nic změnit.

[3] Vady napadeného rozhodnutí žalovaného soud shledal i ve vztahu k posouzení jednání žalobce při zadávání veřejné zakázky na předmětný projekt. K tomu uvedl, že žalobce s vybraným uchazečem uzavřel smlouvu o dílo, k níž dále uzavřel dva dodatky, na jejichž základě došlo k navýšení původní ceny zakázky o 26 %. Žalovaný dospěl k závěru, že se jednalo o vícepráce, přičemž jejich nezahrnutím do původní nabídky došlo ke zvýhodnění vybraného uchazeče. Tento závěr označil krajský soud za nepřezkoumatelný, neboť žalovaný se vůbec nezabýval povahou dalších prací ve vztahu k původní zakázce. V rozsudku ze dne 28. 11. 2012, č. j. 1 Afs 23/2012 - 102, Nejvyšší správní soud dovodil, že v obdobných případech musí správní orgán posoudit, zda jsou další práce oddělitelné nebo neodělitelné od původní zakázky a zda jejich potřeba vznikla v důsledku objektivně nepředvídaných okolností. Takto se však v daném případě nestalo a závěry žalovaného proto nemohou obstát.

[4] V neposlední řadě soud přisvědčil též žalobní námitce týkající se porušení povinnosti podání finančního vypořádání. K tomu uvedl, že finanční vypořádání dotace je zcela zásadním dokumentem pro poskytovatele dotace, který mu umožňuje zjistit informace o stavu čerpání dotace, o výši skutečně použitých peněžních prostředků, případně o tom, zda má být nevyčerpaná část dotace vrácena do státního rozpočtu. Žalobce byl povinen předložit finanční vypořádání do 15. 2. 2010. Žalobce tak učinil dne 24. 5. 2010, tedy v relativně krátké době po stanoveném termínu. Takto opožděné podání nepovažoval krajský soud za porušení rozpočtové kázně a opačný výklad označil za přehnaně formalistický. Ačkoliv bylo totiž vypořádání poskytnuto o zhruba tři měsíce později, nebyl tím dotčen účel, k němuž poskytnutí finančního vypořádání směřuje. Odlišně by bylo třeba nahlížet na situaci, kdy by žalobce finanční vypořádání neprovedl vůbec, případně několik let po stanoveném termínu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2015 č. j. 6 Afs 138/2015 - 28).

[5] Zbylé žalobní námitky krajský soud neshledal důvodnými, nicméně s ohledem na shora specifikovaná pochybení rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, neboť jej považuje za nezákonný z důvodu nesprávného posouzení rozhodných právních otázek.

[7] Předně se stěžovatel vymezil vůči tvrzení soudu, že porušení podmínek dotace je třeba posuzovat pouze s ohledem na dodržení účelu poskytnutí dotace, přičemž pozdní podání žádosti o vydání kolaudačního souhlasu neodůvodňuje stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně ve výši poskytnuté dotace. K této problematice stěžovatel upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2014, č. j. 7 Afs 91/2013 - 28, který sice řeší poskytnutí návratné finanční pomoci, závěry v něm obsažené se však dle mínění stěžovatele uplatní i ve vztahu k porušení rozpočtové kázně při poskytnutí dotace. Stěžovatel nerozporuje, že žalobce použil finanční prostředky v souladu s jejich účelovým určením. Avšak pro posouzení, zda nebyly použity neoprávněně, je třeba zvážit i dodržení dalších podmínek stanovených v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Tyto podmínky žalobce nedodržel a k porušení rozpočtové kázně proto došlo. Stěžovatel má za to, že krajský soud svými úvahami v zásadě nabádá potenciální příjemce dotací k beztrestnému porušování podmínek dotace.

[8] Pokud se jedná o navýšení ceny veřejné zakázky, stěžovatel je přesvědčen, že krajský soud se touto otázkou zabýval zcela nedostatečně a poněkud formalisticky. Ze zprávy o daňové kontrole i napadeného rozhodnutí vyplývá, že v průběhu výběrového řízení žalobce zjistil, že rozsah zakázky uvedený v dokumentaci není úplný, neboť nekalkuluje s demoličními a bouracími pracemi nezbytnými pro realizaci stavby. Stanovení rozsahu zakázky bez zahrnutí části později požadovaných prací nevedlo ke stanovení reálné předpokládané hodnoty budoucího plnění. Tím, že žalobce až po uzavření smlouvy s vybraným uchazečem navýšil objem původně předpokládaných prací a zvýšil tak i cenu za plnění veřejné zakázky, zvýhodnil vybraného uchazeče oproti jiným uchazečům o veřejnou zakázku.

[9] Stěžovatel dále zcela odmítl, že by byly jeho závěry ve vztahu k posuzování navýšení ceny zakázky nepřezkoumatelné. Ze zprávy o daňové kontrole je dále zřejmé, že správce daně se otázkou víceprací nezabýval, neboť předmětné práce tento charakter neměly. Nejednalo se o práce, jejichž potřeba by vyvstala až po zadání zakázky, neboť potřeba demoličních prací byla zjevná ještě před zahájením zadávacího řízení.

[10] Konečně stěžovatel považuje za nesprávné i závěry krajského soudu týkající se opožděného podání finančního vypořádání, neboť soud v této souvislosti nedostatečně zjistil skutečný stav věci. Ze zprávy o daňové kontrole a napadeného rozhodnutí stěžovatele vyplývá, že podle zjištění správce daně žalobce zpracoval dne 20. 5. 2010 závěrečné vyúčtování akce, které doručil Ministerstvu pro místní rozvoj dne 24. 5. 2010. Součástí závěrečného vyúčtování byla dokumentace, která splňovala náležitosti dle § 6 vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

[11] Žalobce nicméně správci daně nedoložil žádný doklad, z něhož by vyplývalo splnění podmínky spočívající v předložení tiskopisu pro finanční vypořádání podle

§ 10 odst. 1 vyhlášky č. 52/2008 Sb., v termínu do 15. 2. 2010. Žalobce předložil v průběhu kontroly toliko tiskopis *Vyúčtování a finanční vypořádání prostředků státního rozpočtu na financování akce* s datem doručení na ministerstvo dne 12. 3. 2013 (a s datem vyúčtování a schválení dne 11. 3. 2013). Správce daně proto konstatoval nesplnění bodu II.4 podmínek, které jsou nedílnou součástí rozhodnutí o poskytnutí dotace. Se závěrem krajského soudu, že finanční vypořádání doručil žalobce ministerstvu dne 24. 5. 2010 tedy nelze souhlasit, neboť je zjevné, že ministerstvo mělo finanční vypořádání k dispozici až o tři roky později.

[12] Žalobce se k obsahu kasační stížnosti na výzvu soudu žádným způsobem nevyjádřil.

III. Důvod postoupení věci rozšířenému senátu

III.a Sporná právní otázka

[13] První senát zjistil, že jsou splněny všechny podmínky řízení a kasační stížnost je proto projednatelná. V rámci předběžného posouzení věci zjistil, že rozhodnutím ze dne 14. 8. 2009 poskytlo Ministerstvo pro místní rozvoj žalobci dotaci na realizaci záměru *Výstavba lokální infrastruktury Krnov-kasárna* ve výši 7.870.000 Kč, jehož součástí jsou i podmínky poskytnutí dotace. Správce daně, jakož i následně žalovaný shledali, že žalobce v souvislosti s čerpáním dotace porušil povinnosti stanovené body I.3, II.4 a III.1 předmětných podmínek.

[14] Podle bodu I.3 podmínek byl žalobce „*povinen prokázat splnění termínu realizace akce, který je stanoven v Rozhodnutí, protokolem o převzetí akce, (díla, stavby, stroje atp.) mezi dodavatelem a účastníkem programu (tj. žalobcem – pozn. NSS), a pokud akce podléhá kolaudačnímu řízení podle stavebního zákona, také návrhem na vydání kolaudačního souhlasu. Datum podpisu předávacího protokolu nebo datum potvrzení přijetí návrhu na kolaudaci příslušným stavebním úřadem nesmí překročit termín ukončení realizace akce uvedený v Rozhodnutí.*“ Tato podmínka byla mezi ministerstvem a žalobcem sjednána jako závazná s tím, že její porušení bude postihováno odvodem za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.

[15] První senát nemá pochyb o tom, že k porušení shora citované podmínky v posuzované věci došlo, neboť žalobce ve stanoveném termínu žádost o vydání kolaudačního souhlasu nepředložil a učinil tak až zhruba o tři měsíce později (samotná žádost o vydání kolaudačního souhlasu je datována až dnem 18. 3. 2010). Současně nicméně není sporu o tom, že účel poskytnutí dotace byl zachován, jelikož deklarovaný záměr byl včasné realizován.

[16] Za této situace byl první senát postaven před otázkou, zda zjištěné porušení dotačních podmínek odůvodňovalo stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně, a to ve výši celé poskytnuté dotace. V této souvislosti zjistil, že dosavadní judikatura vztahující se k předmětné problematice je poněkud nejednotná a lze v ní vysledovat hned několik názorových proudů.

[17] Pro posouzení věci je klíčovým pojem „neoprávněné použití peněžních prostředků“. Podle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech (v rozhodném znění)

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; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity[.]“ Podle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona se pak „neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem“ považuje za porušení rozpočtové kázně, které je zásadně sankcionováno odvodem za porušení rozpočtové kázně v rozsahu, „v jakém byla porušena rozpočtová kázeň“ [viz § 44a odst. 4 písm. c), respektive b) zákona o rozpočtových pravidlech]. Pouze u podmínek, které poskytovatel dotace vyčlenil jako méně závažné, se uplatní odvod podle § 44a odst. 4 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech, tj. ve výši maximálně 5 % dotace.

III.b Dosavadní judikatura

[18] Prvotní judikatura k problematice odvodů za porušení rozpočtové kázně vycházela z přísného pojetí, které bylo založeno na tezi, že poskytnutí dotace ze státního rozpočtu je nenárokové a jedná se tedy o dobrodíní, které je poskytovatel dotace oprávněn svázat striktními podmínkami, které je příjemce dotace povinen dodržovat (např. rozsudek ze dne 28. 6. 2006, č. j. 1 Afs 92/2005 - 98). K této koncepci se Nejvyšší správní soud přihlásil i v rozsudku ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 113/2007 - 63, v němž se zabýval situací, kdy příjemce dotace v rozporu s podmínkami dotace na výstavbu nájemních bytů přijal od budoucích nájemců předplacené nájemné, čímž fakticky porušil zákaz spolufinancování výstavby budoucími nájemníky. V citovaném rozhodnutí vyslovil devátý senát kategorický závěr, že neoprávněným použitím peněžních prostředků je třeba rozumět „vynaložení peněžních prostředků, které je v rozporu nejen s podmínkami vztahujícími se přímo k deklarovanému a schválenému účelu, jak tvrdí stěžovatel, ale také takové vynaložení peněžních prostředků, které je v rozporu s dalšími podmínkami stanovenými právním předpisem, smlouvou, případně rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, na základě kterých byla dotace příjemci poskytnuta.“ Nutno zdůraznit, že v dané věci nebylo pochyb o tom, že příjemce dotace nepoužil finanční prostředky v rozporu s jejich účelovým určením, což, jak připomněl i devátý senát, přispělo k prominutí penále Ministerstvem financí.

[19] V pozdější judikatuře se začaly objevovat snahy o zmírnění takto nastolené linie s tím, že je třeba zohlednit i rozsah a závažnost porušení dotačních podmínek. V této souvislosti lze zmínit rozsudek ze dne 31. 3. 2014, č. j. 2 Afs 49/2013 - 34, který se týkal čerpání dotace na justiční areál v Brně. Druhý senát zde jednak poukázal na potřebu zvážit, k jaké části dotace se porušení zákona či dotačních podmínek vztahuje, přičemž odvod by se měl týkat pouze té oddělitelné části dotace, jíž se porušení týkalo (obdobně již rozsudek ze dne 11. 6. 2009, č. j. 7 Afs 107/2008 - 100). Nadto ale ke zjištěným nedostatkům ve fakturaci uvedl, že obdobné pochybení lze u akce takového rozsahu považovat za méně závažné, „zejména, když ze spisu či ze správních rozhodnutí nelze seznat, že by tato pochybení mohla (a jak) ovlivnit čerpání prostředků státního rozpočtu, či jeho smysl a účel v daném případě. Bylo tedy na stěžovateli, aby ve svém rozhodnutí uvedl úvahu o závažnosti nedostatků,

a to zejména v případě, kdy se jeví jako formální, nesystémové a neohrožující čerpání prostředků jako celku.“ Již v tomto rozhodnutí je tedy možné vysledovat jisté snahy o zachování proporcionality odvodu ve vztahu k charakteru zjištěného pochybení, nicméně nelze z něj zcela jednoznačně dovodit, zda má být proporcionalita odvodu zkoumána toliko ve smyslu vyčlenění porušením zasažených finančních prostředků, nebo je třeba odvod i ve vztahu k dotčené části dotace stanovit s ohledem na závažnost zjištěného porušení (tj. nikoliv nezbytně v plné výši).

[20] Nejednoznačnost tohoto rozsudku překlenul již o dva měsíce později sedmý senát, který se v rozsudku ze dne 30. 5. 2014, č. j. 7 Afs 91/2013 - 28, přihlásil k dřívějšímu striktnímu výkladu pojmu „neoprávněné použití peněžních prostředků“. Předmětný rozsudek druhého senátu přitom vyložil tím způsobem, že z něj vyplývá toliko potřeba určit skutečný objem peněžních prostředků, ve vztahu k nimž byla rozpočtová kázeň porušena. O takovou situaci se nicméně ve věci posuzované sedmým senátem nejednalo, neboť porušená povinnost se vztahovala k celé částce čerpané dotace. Sedmý senát zopakoval, že neoprávněným výdejem prostředků je třeba rozumět nikoliv pouze jejich použití v rozporu se schváleným účelem, ale i porušení jiné závazné podmínky, jak ostatně výslovně stanovuje § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech. Jakkoliv přitom sedmý senát připustil, že se v jím posuzované věci jednalo pouze o marginální pochybení, neshledal prostor pro zohlednění této skutečnosti ve fázi vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. Takto mohou správní orgány učinit pouze při případném následném postupu, jakým je možnost prominutí odvodu či prominutí penále.

[21] Pro úplnost je třeba dodat, že jakkoliv se zde zmiňované závěry týkaly problematiky poskytnutí návratné finanční výpomoci, jsou plně aplikovatelné i na stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně při poskytnutí dotace, neboť vychází z výkladu týchž zákonných ustanovení, zejména z § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech obsahujícího definici pojmu „neoprávněné použití peněžních prostředků“. Myšlenku, že správní orgány nemohou při porušení rozpočtové kázně ve vztahu k celému objemu dotace hodnotit přiměřenost výše odvodu, později zopakoval i devátý senát v rozsudcích ze dne 11. 12. 2014, č. j. 9 Afs 101/2013 - 29, a ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 220/2014 - 34.

[22] Ačkoliv sedmý senát se vyjádřil k otázce výše odvodu i v případě marginálního porušení dotačních podmínek zcela jednoznačně, jiné senáty Nejvyššího správního soudu tuto skutečnost v rámci svých pozdějších rozhodnutí zcela přehlížely a (aniž by věc předložily rozšířenému senátu) nastavily poněkud odlišný kurz judikatorního vývoje. V rozsudku ze dne 26. 9. 2014, č. j. 2 As 106/2014 - 46, se druhý senát zabýval porušením rozpočtové kázně, jehož se měl příjemce dotace dopustit opožděným předložením monitorovací zprávy. V této souvislosti dovodil, že odvod za porušení rozpočtové kázně nemohl být stanoven správně, pokud nebyla zohledněna závažnost zjištěného porušení rozpočtové kázně. Navzdory skutečnosti, že tento názor je v příkrém rozporu s některými shora citovanými rozsudky (zejména právě s rozsudkem č. j. 7 Afs 91/2013 - 28), druhý senát uzavřel, že „judikatura zdejšího soudu v tomto ohledu jednotná a reflektující, že při stanovení výše odvodu je třeba zvažovat okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a vycházet z principu proporcionality mezi závažností tohoto porušení a výší za ně předepsaného odvodu. Z uvedené judikatury plyne, že v každém konkrétním případě je třeba vážit, zda je

důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či k odvodu odpovídajícímu konkrétnímu dílčímu pochybení.“

[23] Od rozsudku sedmého senátu se odchýlil i čtvrtý senát (rozsudek ze dne 10. 10. 2014, č. j. 4 As 117/2014 - 39), který shledal nezákonným stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně v případě marginálního porušení dotačních podmínek. Na rozdíl od závěrů obsažených v rozsudku č. j. 2 As 106/2014 - 46 se nicméně čtvrtý senát zabýval otázkou kvalifikace zjištěného porušení podmínek pod pojem „neoprávněné použití peněžních prostředků“. Rovněž s odkazem na údajnou ustálenou judikaturu vyslovil, že *„jakékoli porušení příslušné povinnosti související s poskytnutím dotace ještě bez dalšího nepředstavuje neoprávněné použití prostředků dotace, které musí být vráceno zpět do veřejného rozpočtu, přičemž při hodnocení tohoto porušení je třeba vždy přihlížet k účelu dotace a smyslu právní úpravy poskytování dotací z veřejných rozpočtů.“* Příjemci dotace tak nelze dle mínění čtvrtého senátu povinnost sankčního odvodu stanovit za každé pochybení, ale je třeba vždy zohlednit, zda byly peněžní prostředky použity v souladu s účelem dotace či nikoliv.

[24] Na linii prosazující při rozhodování o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně princip proporcionality navázal Nejvyšší správní soud v několika svých dalších rozsudcích. K myšlence, že odvod za porušení rozpočtové kázně nemusí vždy představovat celou částku poskytnuté dotace (byť se porušení týká celého objemu dotace) se Nejvyšší správní soud přihlásil v rozsudku ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014 - 40, či v rozsudku ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014 - 46. V posledně citovaném rozsudku pátý senát zdůraznil, že částkou v jaké byla porušena rozpočtová kázeň nelze automaticky rozumět částku celé dotace. Nižší odvod pak přichází v úvahu nejen u porušení těch podmínek, které poskytovatel dotace vyčlení jakožto méně závažné (§ 14 odst. 5, resp. 6 zákona o rozpočtových pravidlech), ale též u podmínek zbylých. Úvaha o přiměřenosti odvodu je tedy na místě i v rámci stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech.

[25] Na tom nemůže dle mínění pátého senátu nic 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.“* Pátý senát se tak zřetelně vymezil vůči rozsudku č. j. 7 Afs 91/2013 - 28, který naopak instituty prominutí odvodu a prominutí penále shledal jako jediný prostor pro zohlednění závažnosti porušení dotačních podmínek a případné absence negativních následků takového porušení.

[26] V neposlední řadě lze poukázat rovněž na rozsudek ze dne 27. 10. 2015, č. j. 6 Afs 138/2015 - 28, v němž šestý senát shledal, že opomenutí finančního vypořádání je třeba považovat za porušení rozpočtové kázně. Jedná se nicméně o porušení takového charakteru, že neodůvodňuje stanovení odvodu ve výši celé poskytnuté dotace.

[27] Názorová linie, že ne každé porušení dotačních podmínek představuje porušení rozpočtové kázně, pak naopak nalezla odraz v rozsudku ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 122/2014 - 34, v němž devátý senát akcentoval nutnost aplikovat § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech ústavně konformním a proporcionálním způsobem. Jestliže tedy v daném případě nemělo zjištěné porušení dotačních podmínek vliv na využití poskytnutých finančních prostředků na zamýšlený účel a nebyla dotčena kontrolní oprávnění poskytovatele dotace, nebyly splněny podmínky pro stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Obdobných závěrů se přidržel i čtvrtý senát v rozsudku ze dne 28. 1. 2016, č. j. 4 Afs 221/2015 - 24, v němž vyslovil, že *„pochybení v podobě nezaslání roční zprávy o činnosti s účetní závěrkou, resp. neprokázání včasného zaslání této zprávy ze strany žalobce, sice (...) představuje porušení podmínek dotace, avšak nikoli takového charakteru, aby odůvodnilo uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu, nadto ve výši poskytnuté dotace.“* Správní orgány měly dle mínění čtvrtého senátu zaměřit pozornost na to, že žalobce finanční prostředky řádně využil a naplnil účel poskytnuté dotace. Na tom nemohlo zjištěné pochybení, které navíc nastalo až následně (tj. poté, co žalobce poskytnutou částku v souladu s jejím účelem využil) nic změnit a nemohlo proto způsobit neoprávněné nakládání s peněžními prostředky ze státního rozpočtu.

III.c Shrnutí

[28] Je zjevné, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu nepanuje v otázce porušení rozpočtové kázně jednotu. Vysledovat lze přitom tři základní názorové proudy, z nichž jeden zcela odmítá možnost posuzování proporcionality stanovení výše odvodu ve vztahu k charakteru a závažnosti porušení dotačních podmínek, vyjma případů, kdy se porušení vztahuje toliko k určité sumě poskytnutých finančních prostředků, nikoliv k celé částce dotace (zejména prvotní judikatura k problematice odvodů za porušení rozpočtové kázně, z novější judikatury především rozsudek č. j. 7 Afs 91/2013 - 28). Vedle toho se objevují názory, že posuzování porušení rozpočtové kázně musí být vedeno zásadou proporcionality. Proporcionalitu pak lze zohlednit buď již ve fázi kvalifikace postupu příjemce dotace pod pojem „neoprávněné použití peněžních prostředků“, potažmo „porušení rozpočtové kázně“ (např. rozsudky č. j. 4 As 117/2014 - 39, nebo č. j. 9 As 122/2014 - 34), nebo až ve fázi stanovení výše odvodu (např. rozsudky č. j. 2 As 106/2014 - 46, č. j. 4 As 215/2014 - 40). První z těchto přístupů vyzdvihuje nutnost zohlednit, zda byl při použití peněžních prostředků zachován především účel poskytnuté dotace. Marginální pochybení, která nemají na dodržení účelu poskytnutí dotace vliv, pak nelze považovat za neoprávněné použití peněžních prostředků a nelze za ně uložit odvod za porušení rozpočtové kázně. V druhém případě Nejvyšší správní soud za porušení rozpočtové kázně označil i taková porušení, která se nedotýkají samotného účelu poskytnutí dotace. Nižší intenzitu porušení podmínek je nicméně nezbytné zohlednit při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[29] Ačkoliv nejsou některé shora popsané názorové proudy vzájemně zcela neslučitelné (např. se nutně nevylučuje možnost zkoumání, zda lze zjištěné porušení dotačních podmínek vůbec kvalifikovat jako porušení rozpočtové kázně, s následným posuzováním proporcionality odvodu v případě, že se o porušení rozpočtové kázně skutečně jedná), jiné rozpory jsou již natolik markantní, že je nelze přehlížet. Zcela neslučitelný je tak kupříkladu přístup, který prosazuje nutnost hodnotit při stanovení výše

odvodu závažnost porušení dotačních podmínek, s názorem, že stanovení výše odvodu podle § 44a odst. 4 písm. c), resp. b) zákona o rozpočtových pravidlech nepodléhá uvážení správního orgánu, jemuž tak nezbyvá, než i v případě podružných pochybení stanovit odvod v plné výši poskytnuté dotace.

[30] Za nežádoucí považuje první senát i skutečnost, že mnohá novější rozhodnutí Nejvyššího správního soudu shora popsané rozpory bagatelizují a judikaturu k problematice odvodu za porušení rozpočtové kázně označují za zcela konstantní. Za tímto účelem přitom zpravidla zamlčují tu judikatorní linii, která nekoresponduje s názorem rozhodujícího senátu, případně její závěry bez bližší argumentace označují za nepřiléhavé, či je přímo dezinterpretují. Ačkoliv nemá první senát pochyb o tom, že takový postup byl vždy veden upřímnou snahou nalézt spravedlivé řešení odpovídající okolnostem daného případu, nelze pomíjet, že přehlížení přetrvávajících judikatorních rozporů posiluje nejistotu příjemců a poskytovatelů dotací, pro něž je rozhodovací činnost v této oblasti jen obtížně předvídatelná. Správní orgány obdařené kontrolními pravomocemi v oblasti dodržování rozpočtové kázně pak nemají k dispozici jasné vodítko, jakým způsobem by měly ke zjištěným nedostatkům přistupovat, což nadměrně prodlužuje i délku řízení, neboť účastníci jsou nuceni obracet se ve zvýšeném množství případů na správní soudy.

[31] Existující judikatorní rozpory již naopak Nejvyšší správní soud otevřeně připustil v rozsudcích ze dne 12. 10. 2016, č. j. 1 Afs 116/2016 - 34, či ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 Afs 142/2016 - 32. V žádném z těchto případů nicméně rozhodující senát neshledal důvody pro předložení věci rozšířenému senátu, neboť názorová nejednota se týká toliko otázky stanovení odvodu v případě marginálních či méně závažných pochybení, přičemž pochybení posuzovaná v odkazovaných rozsudcích se vyznačovala tak vysokou mírou závažnosti, že odůvodňovala odvod v plné výši poskytnuté dotace. V nyní souzené věci je nicméně situace odlišná, neboť žalobce použil prostředky poskytnuté dotace v souladu s jejich účelovým určením (což ostatně nezpochybňuje ani stěžovatel). Spor nicméně přetrvává v otázce, jakým způsobem má být nahlíženo na méně závažné porušení v rozhodnutí o dotaci explicitně stanovené podmínky, představované pozdním předložení žádosti o vydání kolaudačního souhlasu. Jinak řečeno, první senát je postaven před otázkou, zda předmětné porušení dotačních podmínek vůbec představuje porušení rozpočtové kázně a v případě kladné odpovědi, zda takové porušení odůvodňuje stanovení odvodu v plné výši poskytnuté dotace či pouze v takové výši, která je přiměřená závažnosti a důsledkům zjištěného pochybení. Současně má první senát za nesporné, že zjištěné porušení podmínek nelze vztáhnout pouze k oddělitelné části poskytnuté dotace, ale týká se celé sumy vyplacených finančních prostředků.

[32] První senát se přitom přiklání k názoru, že i takové porušení dotačních podmínek, jímž není dotčen samotný účel poskytnutí dotace, představuje porušení rozpočtové kázně a odůvodňuje tak stanovení odvodu za její porušení. To však nikoliv v plné výši poskytnuté dotace, ale pouze v takové částce, která je přiměřená s ohledem na závažnost a důsledky konkrétního porušení.

[33] První senát tedy nepovažuje za vhodný striktní přístup požadující stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně v plné výši, bez ohledu na charakter zjištěných nedostatků.

Zároveň však neshledává žádoucím, aby bylo za porušení rozpočtové kázně považováno pouze takové porušení dotačních podmínek, jímž je dotčen samotný účel poskytnuté dotace. Takové pojetí je v příkrém rozporu již se samotným zněním § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech, podle něhož neoprávněné použití peněžních prostředků představuje i porušení těch povinností, které byly stanoveny rozhodnutím či dohodou o poskytnutí těchto prostředků. Nadto nelze pominout, že poskytnutí dotace skutečně představuje jakési dobrodiní ze strany státu, čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace svázat příjemce dotace přísnými podmínkami. Jakkoliv je první senát přesvědčen, že nesplnění těchto podmínek nemá být automaticky sankcionováno odvodem celé částky dotace, nepovažuje za vhodné, aby bylo jejich porušení předem pardonováno pouze s odkazem na jejich nižší závažnost. Pokud by tomu tak bylo, nebyl by příjemce dotace žádným způsobem motivován k plnění těch podmínek, které se nevztahují bezprostředně k účelu poskytnutí dotace, a mohl by na jejich plnění zcela rezignovat. I z tohoto důvodu je proto první senát přesvědčen, že zohlednění charakteru porušení dotačních podmínek až ve fázi stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně představuje nejspravedlivější a nejrationálnější řešení, které kombinuje výhody obou zbylých přístupů.

IV. Otázky předložené rozšířenému senátu

[34] Ze shora uvedených důvodů rozhodl první senát o předložení věci rozšířenému senátu k zodpovězení těchto otázek:

- 1) Představuje každé porušení dotačních podmínek, které nejsou v rozhodnutí o dotaci vymezeny jako méně závažné, porušení rozpočtové kázně?
- 2) Je s každým porušením rozpočtové kázně ve smyslu § 44a odst. 4 písm. c), resp. b) zákona o rozpočtových pravidlech, které se vztahuje k celému objemu poskytnuté dotace, spojen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši celé poskytnuté dotace, nebo je správní orgán povinen stanovit výši odvodu proporcionálně s ohledem na závažnost zjištěného porušení?

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Jana Brothánková, Zdeněk Kühn, Lenka Matyášová, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil, Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 29. listopadu 2017

JUDr. Lenka Kaniová

