



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **MEROSYSTEM s.r.o.**, IČ: 26839121, se sídlem Tyršova 1840/10, Ostrava, zast. JUDr. Růžnou Vojtovou, advokátkou, se sídlem 28. října 10, Ostrava, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2016, č. j. 40138/16/5000-10470-711844, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 27. 11. 2018, č. j. 22 Af 85/2016 - 28,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce se žalobou u Krajského soudu v Ostravě domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzen platební výměr Finančního úřadu pro Moravskoslezský kraj na odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně ze dne 20. 10. 2015, č. j. 2858167/15/3200-31474-804380, na částku 241.677 Kč. Porušení rozpočtové kázně se měl žalobce dopustit tím, že při realizaci dotovaného projektu „Podporujeme vstup zdravotně znevýhodněných na trh práce v Moravskoslezském kraji“ nesplnil hodnoty monitorovacích indikátorů „07.41.00 – Počet podpořených osob – celkem“, dále „07.46.13 – Počet úspěšných absolventů kurzů – celkem“ a „07.01.00 – Počet nově vytvořených pracovních míst – celkem“. Naplnění indikátorů bylo při kontrole vyhodnoceno jako nedostatečné, protože žalobce zapojil do

podporovaných a vyhodnocovaných aktivit také účastníky, kteří nesplňovali definici cílové skupiny; kromě zdravotně postižených uchazečů o zaměstnání totiž žalobce zapojil do projektu i zdravotně postižené zájemce o zaměstnání.

[2] Žalobce namítal, že při určování cílové skupiny pro daný projekt přicházely v úvahu jako podporované skupiny jak *uchazeči* o zaměstnání – osoby mající zájem o zprostředkování zaměstnání registrované u místně příslušného úřadu práce, tak *zájemci* o zaměstnání – tedy osoby mající zájem o zprostředkování zaměstnání registrované u kteréhokoliv úřadu práce. Žalobce však v důsledku administrativní chyby při určování cílové skupiny svých projektových aktivit uvedl jen skupinu *uchazečů* o zaměstnání. V průběhu realizace projektu však pracoval s oběma skupinami osob. Žalobce s ohledem na to tvrdil, že účel projektu, tj. zvýšení zaměstnatelnosti nezaměstnaných osob nebo osob ohrožených na trhu práce, naplnil. Tato skutečnost měla být vzata v úvahu při stanovení výše odvodu.

[3] Krajský soud žalobu zamítl. Krajský soud se ztotožnil s žalovaným, že nenaplnění zásadních monitorovacích indikátorů stanovených v rozhodnutí o poskytnutí dotace zakládá porušení rozpočtové kázně podle § 3 písm. e) ve spojení s § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, přičemž žalobce skutkové závěry správních orgánů k této otázce nevyvrací. Odkázal zde na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33, podle kterého každé porušení dotačních podmínek, které nejsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeny jako méně závažné, zakládá porušení rozpočtové kázně.

[4] Krajský soud dále konstatoval, že nebylo povinností žalovaného při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně vycházet ze zásady přiměřenosti. V posuzovaném případě totiž poskytovatel dotace v samotném rozhodnutí o poskytnutí dotace zcela jednoznačně stanovil procentuálně vyšší odvodu za porušení rozpočtové kázně v návaznosti na míru porušení. U žalobce činila výše odvodu s ohledem na míru porušení rozpočtové kázně 50 % celkové částky dotace. Krajský soud zde odkázal na rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2018, č. j. 2 Afs 366/2017 - 33, podle kterého v případě, kdy poskytovatel dotace stanoví pravidla pro výpočet odvodu za porušení rozpočtové kázně a příjemce dotace na ně přistoupí, nemůže následně požadovat, aby tyto podmínky nebyly dodrženy, byť to je pro něj nevýhodné.

II. Kasační stížnost a vyjádření

[5] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností.

[6] Stěžovatel namítá, že projekt byl nesprávně označen v důsledku administrativního pochybení a jednalo se o zřejmou chybu v psaní. Zdůrazňuje, že prostředky vynaložené na podporu osob ze skupiny zájemců o zaměstnání byly jednoznačně efektivně využity, jelikož 7 osobám z této skupiny se podařilo v rámci realizace projektu najít zaměstnání.

[7] Stěžovatel dále namítá, že při hodnocení závažnosti jeho pochybení mělo být vzato v úvahu, že došlo k zachování účelu dané dotace a že se tak v žádném případě nejednalo

pokračování

o „neoprávněné použití peněžních prostředků“ ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015, na jehož základě byl odvod správcem daně vyměřen. Podařilo se dosáhnout stanoveného cíle a naplnění smyslu dotace na 100 %, jestliže vedle uchazečů o zaměstnání jsou do hodnocení zahrnuti i zájemci o zaměstnání. Lpění na doslovném znění definice cílové skupiny se v tomto případě jeví jako přehnaný formalismus jdoucí proti smyslu a účelu předmětné dotace.

[8] K odkazu krajského soudu na rozsudek ze dne 21. 5. 2018, č. j. 2 Afs 366/2017 - 33, stěžovatel uvádí, že z jiných rozhodnutí NSS vyplývá odlišný způsob řešení podobných sporů. Např. v rozsudku č. j. 9 Afs 1/2008 - 45 Nejvyšší správní soud zdůraznil, že *„uložení sankčního odvodu nemůže být postaveno na ryze formalistickém přístupu, bez ohledu na skutečný stav věci, ale je třeba jej vždy spojovat jen s neoprávněným nakládáním s finančními prostředky státu. Klíčovou pro posouzení je skutečnost, zda daňový subjekt poskytnuté prostředky použil na úhradu nákladů přímo souvisejících s financováním podporovaného projektu.“*

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že cílová skupina dotace byla jednoznačně definována a stěžovatel ji bez souhlasu poskytovatele rozšířil také o zájemce o zaměstnání. Stěžovatel žádal poskytovatele o rozšíření cílové skupiny, ale této žádosti nebylo vyhověno. Stěžovatel byl proto povinen projekt realizovat v souladu s rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí (MPSV) o udělení dotace. Pokud stěžovatel cílovou skupinu přesto rozšířil, nejedná se o formální pochybení. K námitce proporcionality odvodu k porušení rozpočtové kázně žalovaný uvádí, že výše odvodu je stanovena poskytovatelem v rozhodnutí o poskytnutí dotace, a ztotožňuje se s posouzením této otázky krajským soudem.

[10] Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného uvedl, že rozpočtová pravidla ve znění účinném do 19. 2. 2015, tj. v době, kdy byl vydán platební výměr o odvodu, v § 44a odst. 4 písm. b) stanovila, že *„při stanovení částky odvodu vezme finanční úřad v úvahu závažnost porušení povinnosti, jeho vliv na dosažení cíle dotace a hospodárnost uložené sankce.“* I když starší znění rozpočtových pravidel povinnost posoudit přiměřenost nestanovilo, rozšířený senát přesto nutnost jejího posouzení v usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33, dovedl. Krajský soud v rozporu s tímto požadavkem uvedl, že ze zásady přiměřenosti nebylo nutné vycházet, což odůvodnil odkazem na starší judikaturu, než je usnesení rozšířeného senátu.

[11] Správní orgán I. stupně ani žalovaný se uplatněním zásady přiměřenosti nezabývaly a rovnou určily výši odvodu, aniž by odůvodnily, zda je tato výše odpovídající danému porušení. Zpráva o kontrole totiž neobsahuje žádnou přezkoumatelnou úvahu o výši odvodu a žalovaný se s námitkou uvedenou v odvolání také řádně nevypořádal. V případě provedení testu proporcionality přitom není nutné, aby správce daně učinil přesný výpočet, je však nezbytné, aby všechny relevantní faktory zhodnotil a toto hodnocení přezkoumatelným způsobem vyjádřil, což v posuzované věci neučinil.

III. Posouzení kasační stížnosti

[12] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] K námitce nesprávného označení projektu Nejvyšší správní soud konstatuje, že otázka, zda byla cílová skupina v žádosti o dotaci vymezena v důsledku administrativního pochybení nebo chyby v psaní, není pro posouzení věci rozhodná. V posuzovaném případě je nesporné, že stěžovatel realizoval projekt v rozporu s rozhodnutím o udělení dotace, a došlo tedy k porušení dotačních podmínek. Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33, přitom každé porušení dotačních podmínek, které nejsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeny jako méně závažné, zakládá porušení rozpočtové kázně. Závažnost porušení dotačních podmínek má podle rozšířeného senátu význam při stanovení výše odvodu za toto porušení, nikoliv však pro závěr o tom, zda byla rozpočtová kázeň porušena, či nikoliv.

[15] Nejvyšší správní soud se tedy zabýval otázkou přiměřenosti odvodu stanoveného za porušení rozpočtové kázně.

[16] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2018, č. j. 2 Afs 366/2017 - 33, je třeba aplikovat právní úpravu účinnou v době rozhodnutí o udělení dotace, tj. v posuzovaném případě účinnou ke dni 14. 3. 2012.

[17] Podle § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel ve znění účinném od 30. 12. 2011 do 31. 7. 2012 platí, že odvod za porušení rozpočtové kázně činí „*v případě neoprávněného použití prostředků dotace obsahující prostředky od Evropské unie, pokud v rozhodnutí o ní bylo uvedeno jedno nebo více procentních rozmezí pro stanovení nižšího odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 6, finančním úřadem stanovenou částku vycházející z procentního rozmezí uvedeného v rozhodnutí, a to pro každý jednotlivý případ; při stanovení částky odvodu vezme finanční úřad v úvahu závažnost porušení povinnosti, jeho vliv na dosažení cíle dotace a hospodárnost uložené sankce; v případě neoprávněného použití prostředků přesunutých podle § 24a nebo § 26 odst. 2 postupuje finanční úřad obdobně.*“

[18] Z citovaného ustanovení plyne, že pokud v rozhodnutí o udělení dotace bylo stanoveno procentní rozmezí pro stanovení nižšího odvodu za porušení rozpočtové kázně, než je plná výška dotace, určí se výše odvodu v tomto procentním rozmezí. Vedle toho je třeba přihlídnout k závažnosti porušení povinnosti, jeho vlivu na dosažení cíle dotace a hospodárnost uložené sankce.

[19] Správní orgán tedy může výši odvodu stanovit i v jiné výši, než vyplývá z procentního rozmezí podle rozhodnutí o poskytnutí dotace. Konstrukce § 44 odst. 4

pokračování

písm. b) rozpočtových pravidel ve znění účinném od 30. 12. 2011 takový postup předpokládá, jelikož pro stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně stanoví 2 samostatná pravidla oddělená středníkem.

[20] Stejný závěr vyplývá i z citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Afs 291/2017 - 33, kde soud konstatoval, že „*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. V každém případě však půjde o porušení rozpočtové kázně.*“

[21] Nejvyšší správní soud se tedy zcela neztotožňuje se závěrem krajského soudu, že soudy ani správní orgány nejsou oprávněny zkoumat přiměřenost výše odvodu stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace, jelikož respektování principu přiměřenosti výše odvodu sice souvisí mj. i se stanovením jeho výše podle procentní sazby stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace, ovšem tímto se zcela nevyčerpává. Krajský soud v této souvislosti odkázal na rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2018, č. j. 2 Afs 366/2017 - 33, ale tento rozsudek se týkal právní úpravy účinné do 29. 12. 2011, která v § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel požadavek přiměřenosti výše odvodu nestanovila, a v něm uvedené závěry byly korigovány výše citovaným usnesením rozšířeného senátu. Požadavek přiměřenosti výše odvodu bude nicméně zpravidla naplněn již tím, že bude odvod stanoven v procentním rozmezí podle rozhodnutí o udělení dotace.

[22] V posuzovaném případě byla výše odvodu za porušení rozpočtové kázně stanovena podle pravidel určených v rozhodnutí o poskytnutí dotace ve výši 50 % z celkové částky dotace v případě indikátoru s kódem „07.41.00“ a ve výši 20 % z celkové částky dotace v případě indikátorů s kódem „07.01.00“ a „07.46.13“, tj. celkem 70 % celkové částky dotace, přičemž odvod byl vyměřen ve výši skutečně vyplacené části dotace ke dni porušení rozpočtové kázně, tj. 1.611.177,66 Kč.

[23] Nejvyšší správní soud nepovažuje s ohledem na okolnosti případu takto stanovenou výšku odvodu za porušení rozpočtové kázně za nepřiměřenou. Porušení rozpočtové kázně ze strany stěžovatele nebylo pouze formální či jinak marginální, ale jednalo se o zásadní porušení podmínek udělení dotace. Stěžovatel nenaplnil žádný ze tří stanovených indikátorů, přičemž z celkového počtu 40 zdravotně postižených osob zapojených do projektu splňovalo podmínku stanovenou v rozhodnutí o poskytnutí dotace, tj. jednalo se o uchazeče o zaměstnání, pouze 8 osob. Stěžovatel tedy z převážné části využil dotaci na práci s osobami, na které se dotace nevztahovala, a učinil tak zcela vědomě, jelikož podle vyjádření žalobce podal žádost o změnu dotačních podmínek, které nebylo vyhověno. Za těchto okolností nelze konstatovat, že stěžovatel účel dotace fakticky naplnil, pokud poskytnuté prostředky vědomě použil k práci s převážně odlišnou skupinou osob, než byla jednoznačně určena v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Navíc podmínku, že projekt bude

zaměřen na uchazeče o zaměstnání se zdravotním znevýhodněním, nelze považovat za nesouvisející s účelem dotace, kterým bylo zvýšení zaměstnanosti nezaměstnaných osob nebo osob ohrožených na trhu práce efektivním a cíleným využitím nástrojů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti. Není totiž zřejmé, zda by projekt byl poskytovatelem dotace podpořen, pokud by nebyl zaměřen na uchazeče o zaměstnání se zdravotním znevýhodněním, neboť je zřejmé, že tato skupina osob je primární cílovou skupinou státní politiky zaměstnanosti. Odvod ve výši 70 % poskytnuté dotace rovněž přibližně odpovídá poměru reálného naplnění požadovaných indikátorů projektu (20 % v případě indikátoru výstupů, resp. 35 % v případě indikátoru výsledků).

[24] Požadavek proporcionality byl tedy v posuzovaném případě naplněn stanovením odvodu ve výši určené podle pravidel stanovených v rozhodnutí o udělení dotace. Skutečnost, že správní orgány ani krajský soud se otázkou přiměřenosti nad rámec toho podrobněji nezabývaly, nevede proto k nezákonnosti jejich rozhodnutí.

[25] Pokud stěžovatel odkazuje na rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 9 Afs 1/2008 - 45, je třeba zdůraznit, že se jednalo o skutkově odlišný případ, kde se soudy zabývaly otázkou, zda při vyplácení záloh dodavatelům byly dodrženy podmínky čerpání dotace stanovené pro poskytování záloh z částky dotace. V posuzovaném případě se však porušení rozpočtové kázně týkalo přímo využití poskytnutých prostředků k účelu dotace.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[26] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[27] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti. Náhrada nákladů řízení se mu proto nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. března 2019

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu