



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Naděždy Treschlové a Mgr. Martiny Weissové ve věci

žalobce: **Česká inspekce životního prostředí**, se sídlem Na Břehu 267/1a, Praha 9

proti

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

proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 2. 2019, č. j.: 6614/19/5000-10480-706239

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

[1] Žalobce napadl shora uvedené správní rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzena dvě rozhodnutí Finančního úřadu pro hlavní město Prahu (dále také jen „*finanční úřad*“, případně obecně správce daně, jímž se dále v obecném smyslu rozumí i žalovaný, pokud rozlišení úřadů nemá vliv na srozumitelnost textu) ze dne 19. 7. 2018, čj. 6030009/18/2000-31471-106567, a čj. 6030692/18/2000-31471-106567. Ve správním řízení bylo pravomocně rozhodnuto o odvodu za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu a Národního fondu podle ust. § 44a odst. 4 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „*rozpočtová pravidla*“ – pozn. soudu: ve znění účinném ke dni porušení rozpočtové kázně), a to z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost na realizaci projektu s názvem „Zefektivnění činnosti inspektorů České inspekce životního prostředí“, registrační číslo CZ.1.04/4.1.00/48.00040.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí v celém rozsahu a domáhal se jeho zrušení a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. V žalobě obsahově uplatňoval obdobné žalobní body, jako v podaném odvolání, v první části žaloby rekapituloval proběhlé správní řízení. V žalobních bodech uvedl, že žalobce se svými zaměstnanci neuzavřel pracovní smlouvy na práce stejného druhu, a tak neporušil ust. § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel, poukazuje na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 1272/2012, neboť práce zaměstnanců na projektu se lišila od prací vykonávaných v hlavních pracovních poměrech.

[3] V dalším žalobním bodě namítal, že i pokud by tyto pracovní smlouvy byly uzavřeny na týž druh práce, pak není závěr o porušení rozpočtových pravidel, neboť by se muselo jednat o výdej peněžních prostředků, který je v rozporu s jejich poskytnutím (žalobce poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Afs 8/2012-42 a 9 Afs 202/2007-68). V tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud řešil případ, kdy bylo uloženo odvést do státního rozpočtu prostředky pro porušení jiného právního předpisu (zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti), kdy nebylo zpochybněno dodržení účelu dotace. Obdobně podle názoru žalobce byl tento problém řešen v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 9 Afs 1/2008-45, zvýraznil z odůvodnění tohoto rozsudku závěr o úhradě nákladů přímo souvisejících s financováním podporovaného projektu. Žalobce ve vztahu k hospodárnosti vynaložených prostředků poukázal na to, že prostředky, které se kryjí s činnostmi podle pracovních smluv, by musely být tak jak tak vynaloženy, ať by tyto práce vykonal zaměstnanec žalobce či externí poskytovatel, který by musel být nejprve s problematikou seznámen.

[4] Dále žalobce uváděl, že pokud by porušil zákoník práce, pak by toto porušení bylo v době kontroly finančním úřadem již promlčené a nebylo by možné za toto jednání uložit sankci.

[5] V posledním žalobním bodě namítal, že i kdyby se svými zaměstnanci uzavřel smlouvy na stejný druh práce, nejednalo by se o porušení takové intenzity, která by opodstatňovala odvod a penále, když v tomto žalobním bodě sumarizuje svou předchozí argumentace a uvádí, že k porušení rozpočtové kázně nedošlo.

[6] Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasil a navrhoval ji zamítnout jako nedůvodnou, přičemž především odkazoval na odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde byly odvolací námitky, které se kryjí s žalobními body, vypořádány. Odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 6. 2013, sp. zn. 21 Cdo 1573/2012, shoda druhu práce byla konkrétně shledána u jednotlivých zaměstnanců – o IT administraci, činnosti související se zaváděním nové technologie, která se měla stát součástí stávajícího systému žalobce, tak představují doplnění pracovní náplně vyplývající z druhu práce sjednaného v hlavním pracovním poměru, u další zaměstnankyně se jednalo o administrativní a ekonomickou činnost (realizace vzdělávacích programů v hlavním pracovním poměru, organizování školení zaměstnanců ve spolupráci s dodavatelem školení, organizace workshopů v práci na dohodu o pracovní činnosti), u další zaměstnankyně zpracování stanovisek k právně složitým a závažným otázkách, které nesouvisejí s inspekční činností, naproti tomu příprava a realizace veřejných zakázek a kontrola a posouzení plnění smluvně dodavatelských vztahů, u další zaměstnankyně vedení protokolu pošty a zajištění evidence

smluv, naproti tomu vedení dokumentace projektu a distribuce zápisů zúčastněným osobám, u další zaměstnankyně komplexní zajišťování realizace vzdělávacích programů, naproti zajištění personální agendy související s workshopy podle plánu projektu a projektového manažera. Odkaz na rozsudek Nejvyššího soudu nepovažuje za přílehlavý, neboť neprokazuje, že by žalobce postupoval v souladu se zákoníkem práce, neboť druh práce uvedený v pracovní smlouvě vymezuje, jakou práci má zaměstnanec vykonávat, druh práce je v pracovních smlouvách vždy vymezen široce, kdy konkretizace proběhla v náplni pracovní činnosti, která tvoří přílohu pracovních smluv.

[7] Žalovaný dále odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, kdy se porušení povinností týkalo oddělitelné části poskytnutých prostředků, proto byl odvod vyměřen v částce, která tomu odpovídala. Nesouhlasí s odkazy na rozsudky Nejvyššího správního soudu, které učinil žalobce v žalobě, neboť v nich bylo řešeno pouze marginální či formální pochybení (pozdní odeslání dokladu, nenahlášení změny provozovny, neurčitost právního pojmu v dohodě o poskytnutí prostředků, formální zjištění při úhradě zálohových faktur). Podle názoru žalovaného je příjemce dotace obecně povinen dodržovat podmínky pro poskytnutí dotace bez ohledu na to, zda byla dotace použita ke stanovenému účelu a v případě porušení podmínek dotace nelze ani za podmínky naplnění účelu dotace vyloučit sankci ve formě odvodu za porušení rozpočtové kázně, žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2018, čj. 7 Afs 172/2018-40.

[8] K dalšímu žalobnímu bodu uvedl, že nelze přihlídnout k tomu, že by činnosti, na něž byly prostředky poskytnuty, musely být stejně učiněny, kdy účelnost poskytnutí prostředků nelze zohlednit při vyhodnocení, zda nedošlo k porušení rozpočtové kázně. Ohledně promlčení sankce za porušení pracovněprávních předpisů rovněž poukázal, že takové zjištění nemá na uložení povinnosti odvodu vliv. Ohledně námítky nepřiměřenosti uloženého odvodu poukázal na to, že odvod byl nařízen pouze u části prostředků, kterých se týkalo porušení rozpočtové kázně.

[9] V odůvodnění napadeného rozhodnutí jsou uvedeny obdobné argumenty, jako ve vyjádření žalovaného k podané žalobě.

[10] Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu (ust. § 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „s.ř.s.“), a o důvodnosti podané žaloby uvážil takto.

[11] V této souzené věci je v odůvodnění konkrétně popsáno u jednotlivých zaměstnanců, v čem konkrétně (v jakých činnostech), které vykonávali na základě dohody o pracovní činnosti pro žalobce, došlo k překryvu s náplní práce podle uzavřených pracovních smluv. Konkrétně jsou tyto činnosti v odůvodnění uvedeny, přičemž žalobce tato konkrétní zjištění nijak v žalobě nerozporuje. Za tohoto stavu je tak tento žalobní bod pouze vyjádřením obecného názoru žalobce, který však není konkrétněji rozveden a není provedena konkrétní oponentura proti jednotlivým zjištěním, které vyústí v závěr žalovaného. Proto soud nemůže při svém přezkumu, kdy je vázán obsahem žalobních

bodů, tento konkrétní přezkum provést, neboť by tím posuzoval něco, co není předmětem soudního řízení. Je tak nutné uzavřít, že v rozhodnutí jsou konkrétně vypsány činnosti, které se kryli s činnostmi, jež vykonávali zaměstnanci žalobce v rámci pracovních smluv. Překryv těchto činností je podle názoru soudu zjevný a konkrétní, a vždy se týká jednotlivých pracovních smluv a dohod o pracovní činnosti. V tomto směru je nutné uvést, že zákoník práce takové jednání zaměstnavatele výslovně zakazuje, neboť zaměstnanec musí vykonávat především tu práci, kterou má sjednanu v pracovní smlouvě, a nelze s ním platně dohodnout výkon téže práce jiným právním jednáním.

[12] Pokud žalobce poukazoval na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. prosince 2012, sp. zn. 21 Cdo 1272/2012, pak soudu není dost dobře zřejmé, co by názor Nejvyššího soudu uvedený v tomto rozsudku mohl něco na shora uvedené zjištění změnit. Žalobcem citovaná část odůvodnění tohoto rozsudku na shora uvedený závěr nijak nedopadá, resp. žalobce nikde v žalobě neuvádí, proč a zejména v čem konkrétně se práce zaměstnanců měla lišit od prací vykonávaných v hlavních pracovních poměrech. Žalobce v tomto směru zcela obecně a paušálně odkazuje na podané odvolání, aniž by polemizoval se závěrem, které nedůvodnost této odvolací námitky v napadeném rozhodnutí hodnotilo. Za tohoto stavu soud tak další hodnocení tohoto žalobního bodu dále nerozebírá.

[13] V dalším žalobním bodě žalobce uvádí, že výdej peněžních prostředků nebyl v rozporu s účelem jejich poskytnutí, a v tomto směru poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, čj. 5 Afs 8/2012 – 42. Soud nejprve uvádí, že podle jeho názoru porušení právní povinnosti zakládá porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel, přičemž v tomto smyslu pak nelze argumentovat tím, že i přes toto porušení v případě, kdy byl naplněn účel poskytnutí prostředků, nejde o porušení rozpočtové kázně. V tomto smyslu musí mít přednost zjištění, zda byla porušena právní povinnost, což se v tomto případě stalo. Žalobcem namítaný rozsudek Nejvyššího správního soudu vycházel z podstatně jiného skutkového stavu, kdy příjemce dotace nedodal určitý doklad správnímu úřadu, nikoliv v tom, že by došlo k porušení právní povinnosti. Žalobce pak v žalobě cituje z odůvodnění tohoto rozsudku, které je podle názoru soudu velmi obecné a není nosným rozhodovacím důvodem pro tento skutkový stav, zejména však nelze z něj vycházet v tomto souzeném případě, kdy bylo zjištěno porušení právní povinnosti, a to podle názoru soudu rozhodně nikoliv v marginálním opomenutí, ale v přímém opakovaném porušení zákoníku práce při uzavírání dohod o pracovní činnosti z poskytnutých prostředků. Totéž lze podle názoru uvést i u dalšího namítaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, čj. 9 Afs 202/2007 – 68, kdy opomenutí příjemce prostředků spočívalo v nenahlášení změny provozovny. Ohledně rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 9 Afs 1/2008 – 45, které se týkalo posouzení zálohových faktur u provedených prací, rovněž přímo nikde není řečeno, že by účel poskytnuté dotace překrýval případné porušení právní povinnosti. Podle názoru soudu v daném případě žalobce porušil opakovaně právní povinnost, proto došlo k porušení rozpočtové kázně podle ust. § 44 rozpočtových pravidel, a samotný účel poskytnutí prostředků či hospodárnost při jeho využití nemůže být důvodem pro závěr, že k porušení rozpočtové kázně nedošlo.

[14] V dalším žalobním bodě žalobce uvádí, že poskytnutí prostředků se kryje s činnostmi podle pracovních smluv, které by musely být tak jak tak vynaloženy. Podle názoru soudu je taková argumentace ve vztahu ke zjištění porušení rozpočtové kázně nedůvodná, neboť hodnotí účel poskytnutí prostředků v době jejich poskytnutí, nikoliv v průběhu

příslušného financování. Navíc taková argumentace ze strany žalobce soudu nepřijde příliš šťastná, neboť pokud by soud takový závěr přijal, je poněkud nejasné, proč žalobce o takové prostředky žádal a proč je přijal, když činnosti, na něž byly poskytnuty, mohl krýt ze své běžné činnosti.

[15] Pokud žalobce uvádí, že porušení povinnosti podle zákoníku práce je z hlediska případné sankce již promlčené, pak taková argumentace vůbec nemá žádný vztah k tomu, co bylo předmětem tohoto správního řízení, jímž není sankce podle jiných právních předpisů, ale zjištění porušení rozpočtové kázně a nařízení odvodu prostředků. Rozpočtová pravidla možnost takového rozhodnutí nikde neváží k promlčecí době podle jiných právních předpisů, mají svou úpravu promlčení rozpočtové kázně, a tou se tyto právní vztahy řídí.

[16] Ohledně žalobního bodu týkajícího se nepřiměřenosti uložení odvodu soud uvádí, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zcela zjevné, že odvod byl uložen pouze u té části prostředků, kde bylo zjištěno porušení právní povinnosti, nikoliv tak u všech poskytnutých prostředků. Zásada přiměřenosti tak byla tímto postupem dodržena, neboť žalobce je nucen odvést pouze ty prostředky, u nichž bylo porušení rozpočtové kázně zjištěno.

[17] V posledním žalobním bodě pak žalobce již pouze sumarizuje svou argumentaci, když uvádí, že podle jeho názoru nedošlo k porušení rozpočtové kázně, a že nebyl povinen tuto částku vrátit, pak soud uvádí, že žalobce byl v souladu s ust. § 44a zavázán k povinnosti vrátit ty peněžní prostředky, u nichž bylo zjištěno porušení rozpočtové kázně, nikoliv všechny poskytnuté prostředky. Soud v tomto postupu žádné porušení rozpočtových pravidel neshledává.

[18] V dané věci tak soud uzavírá, že podanou žalobu nepovažuje za důvodnou a proto ji zamítl (ust. § 78 odst. 7 s.ř.s.).

[19] Ve věci soud rozhodl rozsudkem bez nařízení jednání, neboť účastníci proti takovému postupu neměli ve stanovené lhůtě námitek a jednání k projednání žaloby nebylo nutné, když soud neprováděl další dokazování (ust. § 51 odst. 1 s.ř.s.).

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Vzhledem k tomu, že žalovanému státu tyto nevznikly, soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

P o u č e n í :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 22. dubna 2021

JUDr. Ladislav Hejtmánek, v.r.
předseda senátu