



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupičkové a soudců Davida Hipšera a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **J. R.**, zastoupený JUDr. Ladislavem Sedlákem, advokátem se sídlem Nerudova 185, Humpolec, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 27. 7. 2022, č. j. 31 Af 74/2021-48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Platebním výměrem ze dne 30. 11. 2018 vyměřil Finanční úřad pro Kraj Vysočina (dále též „správce daně“) žalobci podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) odvod do Národního fondu za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 911 913 Kč. Odvod se týkal projektu „*Útěchovice pod Stražištěm - odbahnění rybníka U mlýna*“, na jehož realizaci žalobce čerpal dotaci právě ve výši 1 911 912,35 Kč.

[2] Žalobce podal proti platebnímu výměru odvolání. Namítal, že se zasloužil spolu se svou rodinou o naplnění účelu dotace a z jejího poskytnutí neměl žádný prospěch. Prostředky z dotace si ponechal Ing. R. G. a GREGOR CZ, s. r. o. Při stanovení výše odvodu by proto mělo být zohledněno, že se žalobce stal obětí podvodníka a dílo vybudoval vlastním přičiněním. Žalovaný odvolání zamítl rozhodnutím ze dne 12. 3. 2021. Poukázal na to, že žalobce jakožto příjemce dotace nese odpovědnost za plnění jejích podmínek a této se nemůže zprostit pověřením jiné osoby a rezignací na kontrolu jejího jednání.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu. V ní mimo jiné poukázal na to, že Ing. R. G. byl v souvislosti s danou dotační akcí uznán vinným zločinem poškození finančních zájmů EU a bylo mu uloženo zaplatit náhradu škody ve výši 1 911 912,35 Kč. Podle žalobce by spáchání trestného činu vůči příjemci dotace mělo být posouzeno jako liberační důvod.

[4] Krajský soud v Brně (dále též „krajský soud“) žalobci nepřisvědčil a žalobu v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Uvedl, že jakkoliv porušení rozpočtové kázně v posuzované věci prokazatelně z větší části zavinila třetí osoba, nemůže to vést ke zproštění odpovědnosti žalobce za porušení rozpočtové kázně. Zákon neupravuje možnost liberace, což má opodstatnění v tom, že dotace je beneficiem a za splnění jejích podmínek odpovídá vždy příjemce v režimu objektivní odpovědnosti. Současně zákon upravuje prominutí odvodu či jeho části. Zakotvení institutu liberace by tedy bylo v podstatě nadbytečné. Tuto možnost pak nemohou konstruovat soudy bez opory v zákoně. Navíc v posuzované věci žalobce významně přispěl k porušení rozpočtové kázně tím, že kroky Ing. R. G. nijak nekontroloval a jím předložené dokumenty podepisoval, aniž by byl vůbec schopen se s jejich obsahem seznámit. Krajský soud vyloučil, že by bylo možno zohlednit v nynější věci skutečnost, že pachatel trestného činu byla uložena povinnost k náhradě škody ve stejné výši. Prostor pro zohlednění skutečně nahrazené škody může být dán v řízení o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně. Krom toho se žalobce může domáhat náhrady škody vůči Ing. R. G. soukromou cestou. Krajský soud dodal, že správní orgány řádně zohlednily míru naplnění účelu dotace ze strany žalobce a jeho rodiny, a to při zvažování výše odvodu.

III.

[5] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Rozporuje závěr krajského soudu, že soud nemůže konstruovat bez zákonné úpravy možnost liberace z objektivní odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně. Taková úvaha by podle něj platila pouze tehdy, pokud by zákonodárce konstatoval, že se odpovědnosti nelze zprostit. Nedostatek výslovné právní úpravy liberačních důvodů lze však vyložit tak, že je na úvaze soudu o takových důvodech individuálně uvážit. Jinak by soud přišel o možnost proporcionálního a spravedlivého rozhodnutí. V daném případě je liberační důvod zcela jistě dán, neboť k porušení rozpočtové kázně došlo v důsledku trestného činu spáchaného vůči poskytovateli dotace. Naznačované spoluzavinění stěžovatele (absence kontroly kroků Ing. R. G.) neobstojí, neboť stěžovatel jednal v důvěře k osobě, která je odborníkem na danou problematiku. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že jakkoliv lze lidsky chápat důvody, které stěžovatele vedly k podání žaloby i kasační stížnosti, nelze mu dát za pravdu. Jeho odpovědnost je objektivní, k dodržování podmínek dotace se zavázal a jeho postup (pověření jiné osoby, absence kontroly jejích kroků) nelze klást k tíži poskytovatele dotace či správních orgánů. Otázka zavinění je zcela irrelevantní a soud nemůže konstruovat liberační důvody bez zákonného podkladu. V právu veřejném se totiž neuplatní zásada legální licence. Rozhodnutí správních orgánů nejsou nezákonná, krajský soud tak neměl

pokračování

důvod pro jejich zrušení ani pro moderaci odvodu, neboť se nejedná o správní trestání. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Stěžovatel nesporně zjištění správních orgánů a krajského soudu, tedy že dne 1. 4. 2014 udělil plnou moc společnosti GREGOR CZ, s. r. o., aby za něj jednala se Státním fondem životního prostředí ve věci žádosti o přiznání podpory na projekt „*Útěchovice pod Stražištěm - odbahnění rybníka U mlýna*“. Dne 19. 11. 2014 pak vydalo Ministerstvo životního prostředí jako poskytovatel dotace rozhodnutí, kterým byla stěžovateli tato podpora poskytnuta, a to ve výši 2 169 051 Kč, odpovídající 70 % celkových způsobilých výdajů za projekt. Na účet stěžovatele byla připsána dne 15. 12. 2014 z této podpory částka 1 911 912,35 Kč. Po provedené administrativní kontrole Státního fondu životního prostředí se poskytovatel dotace obrátil na správce daně s podnětem ze dne 20. 9. 2017 k prošetření věci. V něm uvedl, že kontrolou na místě bylo zjištěno, že projekt neplní stanovený účel a nebyly dodrženy závazné termíny realizace, předložení podkladů pro závěrečné vyhodnocení akce a zúčtování zálohové faktury. Současně upozornil na to, že v souvislosti s projektem je vedeno trestní řízení proti Ing. R. G. Správce daně dne 19. 10. 2017 zahájil daňovou kontrolu, kterou ukončil projednáním zprávy o daňové kontrole dne 21. 11. 2018. Ve zprávě konstatoval, že žalobce porušil rozpočtovou kázeň, konkrétně § 44 odst. 1 písm. b) a j) zákona o rozpočtových pravidlech. K porušení došlo konkrétně tím, že neprovedl výběrové řízení osobně podle závazných pokynů, nýbrž umožnil jeho provedení, navíc pouze formální, jiné osobě (Ing. R. G.), která byla ve zjevném střetu zájmů a ze své pozice zvýhodnila personálně a ekonomicky spjatý subjekt (GREGOR CZ, s. r. o.). Dále bylo z vyplacené částky na způsobilé výdaje použito pouze 93 170 Kč, nebyl zcela naplněn účel dotace (z významné části k jeho naplnění nedošlo vybraným dodavatelem GREGOR CZ, s. r. o., nýbrž svépomocí), na akci nedohlížel technický dozor a termín realizace akce byl překročen o více než 6 měsíců. Akci rovněž provázely další administrativní nedostatky, zejména v oblasti předkládání podkladů. Na základě těchto (nerozporovaných) zjištění přistoupil správce daně k vyměření odvodu ve výši 100 % čerpané částky. Krajský soud vzal dále za prokázané, že k porušení podmínek dotace došlo protiprávním jednáním Ing. R. G.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti vznáší v podstatě jedinou otázku, a sice, zda jej jako příjemce dotace lze zprostit odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně, pakliže zákon o rozpočtových pravidlech možnost liberace výslovně neupravuje.

[11] Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovateli je plně přičitatelné jednání jeho zmocněnce v řízení o poskytnutí dotace. Dle § 34 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, platí, že zástupce podle § 32 a 33 v řízení vystupuje jménem zastoupeného, přičemž z úkonů zástupce vznikají práva a povinnosti přímo zastoupenému (např. rozsudky

Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 6 As 173/2014-18 a ze dne 16. 1. 2017, č. j. 7 As 140/2016-99).

[12] Vztah mezi poskytovatelem dotace a příjemcem dotace je založen v souladu se zákonem rozhodnutím o poskytnutí dotace (§ 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech). Adresátem tohoto rozhodnutí (rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 19. 11. 2014) byl stěžovatel, který je proto příjemcem dotace ve smyslu § 14 odst. 4 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech. Správní rozhodnutí je z povahy věci adresováno účastníkům řízení, a právě pro ty je závazné (§ 73 odst. 2 správního řádu), pro třetí osoby je závazné jen v případech, kdy tak stanoví zákon, ať už správní řád nebo zvláštní zákon. V případě rozhodnutí o poskytnutí dotace však zákon nic takového nestanovuje.

[13] Je-li příjemcem dotace na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace stěžovatel, pak byla tímto rozhodnutím právě stěžovateli založena veřejnoprávní odpovědnost, že budou dodrženy podmínky poskytnutí dotace, ať už podmínky stanovené přímo zákonem nebo rozhodnutím o poskytnutí dotace na základě zákona [§ 14 odst. 4 písm. g) zákona o rozpočtových pravidlech]. Povinnosti aktivované porušením takto stanovených primárních povinností proto nese právě stěžovatel. Poskytnutí nenárokové dotace ze státního rozpočtu je vyvažováno přísnými podmínkami, které příjemce dotace zavazují. Je tedy nasnadě, že je to právě příjemce dotace, kdo je povinen při nakládání s rozpočtovými prostředky dodržovat nejen zákonné podmínky, ale též podmínky stanovené ve smlouvě či rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[14] Z ustálené judikatury kasačního soudu pak plyne, že předpokladem vzniku odvodu za porušení rozpočtové kázně není zavinění. Jedná se o odpovědnostní následek koncipovaný na základech objektivní odpovědnosti (viz rozsudky ze dne 22. 6. 2023, č. j. 7 Afs 144/2021-47, ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 Afs 176/2017-30, ze dne 28. 11. 2013, č. j. 7 Afs 98/2013-22). Tato skutečnost souvisí s podstatou odvodu jako takového. Odvod za porušení rozpočtové kázně totiž není trestní ani správní sankcí (blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46). Odvod svým smyslem a účelem odpovídá spíše zákonné definici „daně“ podle § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu. K tomu Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 53/2013-33, uvedl: *„Odvod je tedy i za účinnosti daňového řádu považován za daň, a tudíž zákon o rozpočtových pravidlech je třeba označit za zákon daňový. Jinými slovy, odvod za porušení rozpočtové kázně má materiálně 'mnohem blíže' k dani, než k sankci v užším slova smyslu.“*

[15] Příjemce dotace tedy nese odpovědnostní následky za porušení podmínek jejího poskytnutí bez ohledu na své zavinění. Pro vznik jeho odpovědnosti je nerozhodné i to, do jaké míry je porušení rozpočtové kázně přičitatelné jiné osobě, kterou pověřil prováděním úkonů v souvislosti s čerpáním dotace (např. zaměstnanec, smluvní partner, zmocněnec atd.). Přiměřeně lze v tomto ohledu odkázat na rozsudek kasačního soudu ze dne 26. 10. 2021, č. j. 6 Afs 20/2020-48: *„Příjemcem celého objemu prostředků byla z právního hlediska stěžovatelka. Okolnost, že část tohoto objemu prostředků stěžovatelka fakticky nevyužila nebo nevyužila pro sebe, nemá na závěr o odpovědnosti vliv. Jestliže je z právního hlediska příjemcem dotace stěžovatelka, a tedy stěžovatelka odpovídá za použití dotace v souladu s dotačními podmínkami, nemůže být porušení veřejnoprávní povinnosti spočívající v neoprávněném použití peněžních prostředků z dotace přičítáno smluvním partnerům stěžovatelky. Pokud smluvní partneři nesplnili některou ze svých povinností vyplývajících ze*

pokračování

smlouvy o partnerství, může mít tato skutečnost význam v rovině horizontálních vztahů mezi stěžovatelkou a jejími smluvními partnery. Tuto rovinu však správce daně, ani správní soud nepřezkoumává.“

[16] Z výše uvedeného plyne, že odpovědnost za porušení rozpočtové kázně má objektivní charakter. Současně zákon neobsahuje žádné obecné liberační ustanovení, které by stěžovatele jako příjemce dotace zprošťovalo jeho odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně. Takovou možnost v posuzované věci nezakotvovalo ani rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 19. 11. 2014. Podmínky poskytnutí dotace v části C, bodě 7 písm. f) uvádí toliko, že o porušení rozpočtové kázně se nejedná (a za takové porušení nebude uplatněn postih) v případě, že došlo k porušení podmínek poskytnutí dotace „*v důsledku neposkytnutí adekvátní součinnosti poskytovatele dotace či vlivem objektivně neovladatelných událostí, kterým nemohl příjemce dotace předejít*“. Aplikace citovaného ustanovení se ovšem stěžovatel ani nedovolává. Ostatně protiprávní jednání zmocněnce by nebylo lze podřadit pod pojem „objektivně neovladatelná událost“ (k výkladu tohoto pojmu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2021, č. j. 1 Afs 313/2020-34).

[17] Je proto zcela nerozhodné, zda stěžovatel měl dobrou víru, resp. vědomost o skutečných úmyslech zmocněnce a posléze vybraného dodavatele, popř. co vše učinil pro to, aby se vyhnul riziku, že poslouží toliko jako nástroj k neoprávněnému čerpání dotace. Takovou právní úpravu lze samozřejmě subjektivně vnímat jako přísnou. Jak ovšem vysvětlil Nejvyšší správní soud v případě penále, poskytování dotací je formou určitého dobrodíní ze strany státu. Právě proto je poskytnutí dotace vázáno na dodržování přísných podmínek a je spojeno s přísnými následky při jejím neoprávněném použití. Odpovědnost za nevrácení neoprávněně použité částky dotace a s tím spojenou majetkovou újmu nelze v takovém případě přenášet na stát (rozsudek ze dne 7. 3. 2019, č. j. 10 Afs 65/2018-42, a na něj navazující judikatura).

[18] Současně je nutno zdůraznit, že jakkoliv právní úprava nezná žádné liberační důvody ve vztahu ke vzniku samotné odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně, obsahuje institut, který umožňuje Generálnímu finančnímu ředitelství zcela nebo zčásti prominout odvod za porušení rozpočtové kázně nebo penále za prodlení s ním z důvodů hodných zvláštního zřetele. Ačkoliv stěžovatele na tuto skutečnost upozornil příhodně již krajský soud, v kasační stížnosti ji zcela pomíjí. Nijak se tedy ve své úvaze nevypořádává s tím, že právní úprava zjevně poskytuje možnost, jak přihlédnout v individuálním případě právě ke zvláštním okolnostem a napravit případnou tvrdost zákona či zjevnou nespravedlnost.

[19] S ohledem na celou zákonnou konstrukci odvodu za porušení rozpočtové kázně (nejedná se o sankci a existuje institut prominutí) nelze přisvědčit úvaze stěžovatele, že by soudy mohly dotvářet liberační ustanovení nad rámec zákona pomocí výkladu. Článek 2 odst. 3 Ústavy a článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod obsahují v tomto ohledu významný ústavněprávní princip: Státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. Ve vědě o ústavním právu je tato zásada označována jako enumerativnost veřejnoprávních pretenzí a je vztahována k výkonu jakékoli veřejné moci. Soudy jsou nepochybně orgány veřejné moci, a i na ně dopadá požadavek, že mohou vykonávat jen ty kompetence, které jim zákon výslovně svěřuje. Pokud by si soud takto výkladem neodpovídajícím systematickému zákonu (obsahu v něm zakotveného pravidla chování) přisvojil nahradit absentující zákonnou úpravu, tedy doplnil vlastní vymezení

liberačních důvodů, které zákonodárce do zákona nevtělil, respektive namísto nich zakotvil institut prominutí, porušil by tak dělbu moci ve státě. Krajský soud proto nijak nepochybil, pokud zákon tímto způsobem nedotvářel.

[20] Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal stěžejní námitku stěžovatele o možnosti liberace z objektivní odpovědnosti za porušení rozpočtové kázně důvodnou, nezabýval se dále tvrzeným liberačním důvodem v podobě trestního jednání zmocněnce. Jak správně uvedl krajský soud, tato skutečnost spolu s eventuálním zjištěním, zda Ing. R. G. nahradil státu vzniklou škodu, patří do posouzení v rámci případné žádosti stěžovatele o prominutí odvodu.

[21] Pro výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost neshledal důvodnou.

[22] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 20. února 2024

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu