



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Sylvy Šiškeové a Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Diakonie Valašské Meziříčí**, se sídlem Žerotínova 1421, Valašské Meziříčí, zast. JUDr. Lubomírem Gajduškem, advokátem se sídlem Smetanova 841, Vsetín, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2021, č. j. 33954/21/5000-10612-713033, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 2. 2024, č. j. 29 Af 77/2021-77,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

## O d ů v o d n ě n í :

## I. Vymezení věci

[1] Diakonii ČCE – středisku ve Valašském Meziříčí (dále jen „příjemce dotace“) byla poskytnuta dotace na projekt *Zlepšení poskytovaných služeb Diakonie ČCE – středisko ve Valašském Meziříčí* (dále jen „projekt“). Ke dni 31. 12. 2019 došlo rozhodnutím zřizovatele příjemce dotace, Dozorčí rady Diakonie Českobratrské církve evangelické (dále jen „Diakonie ČCE“), k zániku příjemce dotace a jeho sloučení s Diakonií ČCE – hospicem CITADELA. K 1. 1. 2020 vznikla nástupnická organizace Diakonie Valašské Meziříčí (žalobkyně), jejímž zřizovatelem je Diakonie ČCE.

[2] Finanční úřad pro Zlínský kraj (správce daně) vyměřil žalobkyni odvod do Národního fondu za porušení rozpočtové kázně ve výši 2 636 959 Kč (v celkové výši vyplacené dotace). Příjemce dotace zanikl a jeho práva a povinnosti převzala žalobkyně. Tím

došlo k neoprávněnému použití peněžních prostředků poskytnutých z Národního fondu podle § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a tedy k porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a napadené rozhodnutí potvrdil.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila u Krajského soudu v Brně, který žalobu zamítl.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) v kasační stížnosti zdůraznila, že je církevní právnickou osobou. Dotační podmínky neporušila, neboť byly naplněny všechny indikátory vztahující se ke zkvalitnění sociálních služeb. Nedošlo ani k částečnému prodeji či převedení dotace jinému subjektu ve smyslu bodu 12 části III. Podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace – pro aktivitu Deinstitutionalizace sociálních služeb/Rozvoj sociálních služeb platných od 29. 6. 2018 (dále „podmínky 2“). *[Nejvyšší správní soud (NSS) pro úplnost doplňuje, že před podmínkami 2 byl příjemce dotace vázán Podmínkami rozhodnutí o poskytnutí dotace – pro aktivitu Deinstitutionalizace sociálních služeb/Rozvoj sociálních služeb platnými od 21. 9. 2017 (dále „podmínky 1“, souhrnně pouze „podmínky“).]*

[5] Podle stěžovatelky mělo být posouzeno, zda musí porušení podmínek vést k vrácení dotace, pokud byl její účel naplněn. U církevní právnické osoby navíc nelze uvažovat o změnovém řízení ve smyslu § 14a rozpočtových pravidel, což zakládá nerovnost.

[6] Projekt byl ukončen v době fungování příjemce dotace. Dotační podmínky kopírují § 14a rozpočtových pravidel a nezohledňují, že účastníky dotačních programů mohou být i subjekty jiné právní formy. Důvodová zpráva k tomuto ustanovení počítá s přenositelností dotačního titulu na jiný subjekt. Žalovaný i krajský soud proto měli provést i jiný než jen jazykový výklad. Poukaz žalovaného na rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, staví stěžovatelku do pozice subjektu, který dotaci zneužil.

[7] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s krajským soudem.

## III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[9] Kasační námitky jsou projednatelné, pokud kvalifikovaně zpochybňují rozhodnutí krajského soudu. Stěžovatel je povinen v kasační stížnosti vymezit rozsah přezkumu napadeného rozhodnutí a musí konkrétně sdělit, v čem spatřuje skutková či právní pochybení krajského soudu, a z kterých konkrétních důvodů považuje závěry soudu za nezákonné (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2023, č. j. 8 Azs 299/2020-41, bod 10). Konkrétní kasační námitky proto nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání či v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím než proti napadenému rozsudku (rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006-58).

pokračování

[10] Část stěžovatelčiny kasační stížnosti kopíruje žalobní námitky a nereaguje na napadený rozsudek. Konkrétně se jedná o námitku, že projekt byl ukončen v době fungování příjemce dotace, argumentaci důvodovou zprávou k § 14a rozpočtových pravidel, či nerovným postavením církevních právnických osob, u nichž nelze změnit příjemce dotace. Dále jde o námitky, že žalovaný a krajský soud měli provést jiný než jazykový výklad a žalovaný stěžovatelku nesprávně stavěl do role někoho, kdo zneužil dotaci, ačkoli se jednalo o pouhé nástupnictví příjemce dotace.

[11] Krajský soud se těmito námitkami zabýval v bodech 31 až 34 napadeného rozsudku. Vysvětlil, že projekt byl sice ukončen fyzicky, nikoli však finančně prostřednictvím Řídícího orgánu Integrovaného regionálního operačního programu (dále „řídící orgán IROP“). Pětiletá doba udržitelnosti dosud nebyla stanovena a ani k tomu nedojde, jestliže se potvrdilo porušení rozpočtové kázně. Nelze tedy hovořit o ukončení projektu v době fungování příjemce dotace.

[12] Krajský soud odkázal na podmínky obsahující taxativní výčet právních skutečností spojených s možností požádat o změnu v osobě příjemce dotace. Příjemce dotace ani stěžovatelka nespádají pod žádnou z tam uvedených právních forem, neboť jsou církevními právnickými osobami evidovanými Ministerstvem kultury. Změna, k níž došlo rozhodnutím zřizovatele příjemce dotace, je tak nepřípustná. Otázka, zda se § 14a rozpočtových pravidel vztahuje i na subjekty jiné právní formy, je otázkou hmotněprávní.

[13] Krajský soud neshledal důvodnou ani argumentaci nerovností různých příjemců dotace při stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Stěžovatelka byla povinna postupovat podle rozpočtových pravidel a podmínek poskytovatele dotace. Výklad § 14a rozpočtových pravidel není víceznačný. K řešení konfliktu výkladových metod je přitom třeba, aby proti sobě stály protichůdné výkladové alternativy, což zde nenastalo. Krajský soud ani neshledal, že žalovaný postupoval vůči stěžovatelce diskriminačně, neboť byl povinen jednat podle zákona. Žalovaný ani nestavěl stěžovatelku do stejné roviny jako někoho, kdo dotaci zneužil; vše je důsledkem porušení rozpočtové kázně ze strany stěžovatelky.

[14] Na tuto argumentaci krajského soudu stěžovatelka námitkami uvedenými v bodě [10] tohoto rozsudku v kasační stížnosti nereagovala, a proto jsou ve smyslu § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), nepřípustné (usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, č. j. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, či ze dne 30. 6. 2020, č. j. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS).

[15] Podle § 14a odst. 1 rozpočtových pravidel, pokud *příjemce dotace nebo návratné finanční výpomoci, který má právní formu obchodní společnosti nebo družstva, se chce zúčastnit fúze, rozdělení nebo převodu jmění na společníka jako zanikající obchodní společnost nebo zanikající družstvo, a má zájem, aby na právního nástupce přešly práva a povinnosti z rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci (dále jen „žadatel“), je povinen nejpozději 60 dnů přede dnem zveřejnění projektu fúze, rozdělení nebo převodu jmění na společníka požádat o souhlas s přechodem práv a povinností z rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci toho, kdo mu dotaci nebo návratnou finanční výpomoc poskytl.*

[16] Podle § 14d odst. 3 rozpočtových pravidel se § 14a použije *přiměřeně i při přemístění sídla české obchodní společnosti nebo družstva do zahraničí a při slučování, splývání a rozdělování školských právnických osob a příspěvkových organizací.*

[17] Podle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel se neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, rozumí *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 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.*

[18] Podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel je porušením rozpočtové kázně *neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.*

[19] Ministerstvo pro místní rozvoj poskytlo příjemci dotace na základě žádosti ze dne 14. 8. 2018 dotaci ve výši 95 % celkových způsobilých výdajů projektu. Nedílnou součástí rozhodnutí o poskytnutí dotace byly i podmínky 1, které byl příjemce dotace povinen v souvislosti s projektem dodržovat. Následně po vydání změnového rozhodnutí o poskytnutí dotace č. j. 21223/2019-55/2 byl příjemce dotace povinen dodržovat podmínky 2. Kromě toho byl povinen se řídit Obecnými pravidly pro žadatele a příjemce pro všechny specifické cíle a výzvy vždy v aktuálním znění; pro posuzovaný případ šlo o vydání 1.13, platné od 15. 10. 2019 (dále jen „pravidla“).

[20] Příjemce dotace ke dni 31. 12. 2019 zanikl sloučením s dalším střediskem a ke dni 1. 1. 2020 vznikla stěžovatelka jako nástupnická organizace. Stalo se tak na základě rozhodnutí dozorcí rady Diakonie ČCE ze dne 18. 1. 2019. Dne 4. 12. 2019 podal příjemce dotace v pořadí pátou žádost o změnu projektu, v níž žádal o změnu v osobě příjemce dotace. Řídící orgán IROP žádost zamítl dne 15. 1. 2020. Uvedl, že pravidla obsahují taxativní výčet právních skutečností spojených s možností požádat o změnu. Sloučení nástupnické organizace a příjemce nelze podřadit pod žádný bod uvedený v kapitole 16.3 pravidel.

[21] Dne 8. 9. 2020 oznámilo Ministerstvo pro místní rozvoj správci daně podezření na porušení rozpočtové kázně z důvodu zániku příjemce dotace. Správce daně dospěl k závěru, že byla porušena pravidla pro žadatele a příjemce dotací, a tedy i rozpočtová kázeň. Z kapitoly 16.3 pravidel mimo jiné plyne, že bez předchozího souhlasu řídicího orgánu IROP nelze majetek získaný (byť jen částečně) z dotace prodat či převést jinému subjektu. Převod práv a povinností v případě fúze, rozdělení či zániku obchodní společnosti nebo družstva vychází z § 14a rozpočtových pravidel. Podle správce daně nelze změnu spočívající ve sloučení dvou středisek Diakonie ČCE podřadit pod žádnou z taxativně stanovených právních skutečností, a proto je nepřípustná. Řídící orgán IROP tedy postupoval správně, pokud žádost o tuto změnu zamítl.

pokračování

[22] Došlo-li přesto ke změně, byla porušena podmínka podle části VI bodu 4 podmínek 2 požadující, aby se příjemce dotace řídil pravidly. Provedená změna byla s pravidly v rozporu. Bod 12 části III podmínek 2 mj. stanoví, že po celou dobu realizace projektu a v době jeho udržitelnosti nesmí příjemce dotace bez předchozího souhlasu řídicího orgánu IROP majetek získaný z dotace převést jinému subjektu. Došlo tedy k neoprávněnému použití peněžních prostředků poskytnutých z Národního fondu podle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel, čímž byla porušena rozpočtová kázeň ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona.

[23] Stěžovatelka namítá, že dotační podmínky nebyly porušeny, neboť byl naplněn účel dotace. Poukazuje také na to, že by z hlediska rozpočtových pravidel mělo být zhodnoceno, zda by důsledkem porušení v takovém případě mělo být vrácení dotace. V rámci projektu došlo k naplnění všech indikátorů vztahujících se ke zkvalitnění sociálních služeb.

[24] Podle judikatury NSS platí, že za dodržení všech podmínek dotací jsou odpovědní výlučně jejich příjemci (rozsudek ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, bod 33, č. 2713/2012 Sb. NSS). Podle usnesení rozšířeného senátu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS, je porušením rozpočtové kázně každé porušení podmínek, které rozhodnutí o poskytnutí dotace nevymezuje jako méně závažné. Rozšířený senát odmítl názor, že je třeba zvažovat proporcionalitu již při určení, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, a pokud pochybení nemá vliv na účel dotace, nemůže se jednat o kvalifikované porušení rozpočtové kázně. Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 písm. e) rozpočtových pravidel definuje neoprávněné použití peněžních prostředků. Porušení povinnosti váže nejen na porušení povinnosti stanovené právním předpisem nebo rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, ale též na porušení podmínek, za nichž byly peněžní prostředky poskytnuty.

[25] To je i stěžovatelčin případ (srov. bod [20] tohoto rozsudku). S ohledem na výše uvedené jí tedy nelze přisvědčit v tom, že neporušila podmínky, protože naplnila účel dotace.

[26] Co se týče výše odvodu, z prvního sloupce bodu 12 části III podmínek 2 plyne již zmiňovaný zákaz převodu majetku získaného dotací bez předchozího souhlasu řídicího orgánu IROP. Ve sloupci *Opatření k nápravě* je uvedeno: *Není možné*. Ve sloupci *Sazba krácení dotace* je dále uvedeno: *Dotace nebude vyplacena a v případě již proplacených peněžních prostředků bude vrácena celková částka vyplacené dotace*. Jak správně upozornil i krajský soud, z podmínek plyne, že stěžovatelka musí vrátit dotaci v plné výši. Je sice pravdou, že při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti a v případě, kdy se porušení povinnosti týká oddělitelné části poskytnuté dotace, lze odvod stanovit pouze odpovídající částkou (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Afs 291/2017-33, bod 38). Taková situace zde ale nenastala, neboť změna v osobě příjemce svým rozsahem zasahuje do celého projektu. Výši odvodu stanoví podmínky 2 způsobem, který neumožňoval úvahu správce daně.

[27] Lze uzavřít, že správce daně zjistil porušení podmínek, jimiž byl příjemce dotace vázán, a byl tedy dán důvod vyměřit stěžovatelce jako jeho právní nástupkyni odvod za porušení rozpočtové kázně. Jak upozornil i krajský soud, na poskytnutí dotace není

právní nárok. Jedná se o akt dobré vůle ze strany státu, který je podmíněn přísnými podmínkami zavazujícími příjemce dotace. Příjemce dotace musí při nakládání s rozpočtovými prostředky dodržovat zákonné podmínky i podmínky stanovené ve smlouvě či v rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[28] Současně není možné, aby správce daně, či dokonce až soud zpětně prohlásil některou ze závazných dotačních podmínek za nevýznamnou, a proto nezakládající žádné porušení rozpočtové kázně. Takový výklad by závažně narušil vnitřní uspořádání poměrů dotačního vztahu (usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Afs 291/2017-33, bod 36). NSS uznává, že povinnost vrátit celou částku dotace je závažným následkem porušení dotačních podmínek. Z výše uvedených důvodů však nemohl přisvědčit argumentaci, podle níž se vrácení celé částky z důvodu naplnění účelu dotace jeví příliš přísným.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[29] NSS z výše uvedených důvodů zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[30] Neúspěšná stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 26. listopadu 2024

Tomáš Kocourek  
předseda senátu