ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Lenky Matyášové, v právní věci žalobkyně: **RTR – TRANSPORT a LOGISTIKA s.r.o.,** IČ: 14868792, se sídlem v Praze 9, Vlastibořská 2836/3, zastoupená JUDr. Alicí Kubovou Bártkovou, M.E.S., advokátkou se sídlem Praha 2, Rubešova 83/10, proti žalovanému: **Finanční ředitelství v Ústí nad Labem,** se sídlem Ústí nad Labem, Velká Hradební 61, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 9. 2011, č. j. 15 Ca 136/2009 - 66,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 29. 9. 2011, č. j. 15 Ca 136/2009 - 66, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Řízení před správními orgány

[1] Rozhodnutím Finančního ředitelství v Ústí nad Labem (dále „žalovaný“) ze dne 30. 7. 2009, č. j. 8386/09-1700-506634 bylo zamítnuto odvolání žalobkyně (dále „stěžovatelka“) proti rozhodnutí Finančního úřadu v Ústí nad Labem (dále „správce daně“) ze dne 21. 1. 2009, č. j. 9059/09/214980506373, kterým bylo stěžovatelce uloženo odvést do státního rozpočtu odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 75 304 Kč. Porušení rozpočtové kázně se měla stěžovatelka dopustit tím, že nedodržela závazné podmínky v dohodách, na jejichž základě byly poskytnuty dotace na zabezpečení odborné praxe absolventa a zřízení společensky účelných míst pro uchazeče o zaměstnání evidované úřadem práce. Tyto podmínky spočívaly v povinnosti ve stanovených termínech předložit Úřadu práce v Ústí nad Labem (dále „úřad práce“), jakožto poskytovateli dotací, doklad o

neexistujících nevyřízených závazcích vůči Okresní správě sociálního zabezpečení Ústí nad Labem, nebo splnit povinnosti pro vypořádání vztahu se státním rozpočtem.

[2] Ve správní žalobě ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále „krajský soud“) stěžovatelka uvedla, že jejím jednáním nedošlo k naplnění skutkové podstaty § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změnách některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o rozpočtových pravidlech“). Stěžovatelka vytýkala žalovanému nesprávné použití právních předpisů, neboť na řešený případ měla být aplikována úprava platná a účinná v době poskytnutí dotací. Stěžovatelka vyjádřila názor, že konkrétní vytýkané nedodržení povinností (viz odst. [1]) obsažených v dohodách o poskytnutí dotace mohlo být sankcionováno Úřadem práce v Ústí nad Labem postupem dle § 8 zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a o působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti (dále „zákon o zaměstnanosti“) a nikoli dle § 44 zákona o rozpočtových pravidlech. Postupem žalovaného byl tak dle stěžovatelky porušen v její neprospěch princip proporcionality a přiměřenosti, byl použit příliš formalistický přístup a došlo k porušení základních práv a svobod ve smyslu čl. 2 odst. 2 a čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem

[3] Krajský soud žalobu zamítl rozsudkem ze dne 29. 9. 2011, č. j. 15 Ca 136/2009 - 66. V odůvodnění uvedl, že mezi účastníky nebylo sporu o skutkových okolnostech případu. Krajský soud vzal proto za prokázané, že v souvislosti s předmětnými dohodami o poskytnutí dotace byly porušeny konkrétní podmínky obsažené v dohodách č. ULA-S-505(1)/2001, ULA-A-48/2002 a ULA-S-474/2003 (viz odst. [1]). Krajský soud přisvědčil stěžovatelce, že na daný případ měl být aplikován zákon o rozpočtových pravidlech ve znění účinném do 31. 12. 2003. Toto pochybení žalovaného však bylo vyhodnoceno jako dílčí, které nemělo vliv na konečné rozhodnutí. Krajský soud se dále zabýval podstatou § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech účinném do 31. 12. 2003, když pojem neoprávněného použití finančních prostředků vyložil dle § 3 písm. e). Odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 113/2007 - 63 a uvedl, že pojmu neoprávněné použití finančních prostředků je třeba rozumět jako vynaložení peněžních prostředků nejen v rozporu s účelem jejich poskytnutí, ale také v rozporu s dalšími podmínkami stanovenými právním předpisem, smlouvou, případně rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace. V daném případě stěžovatelka nepoužila finanční prostředky v rozporu s jejich účelovým určením, ale nedodržela další podmínky obsažené v dohodách a tím došlo k porušení těchto dohod, kterými byly jednotlivé dotace přiznány. Krajský soud dále konstatoval, že stěžovatelka musí mít na paměti, že na dotaci není právní nárok a její poskytnutí ze státního rozpočtu je de facto dobrou vůlí státu, která zákonitě musí být na druhé straně vyvážena přísnými podmínkami, které zavazují jejího příjemce. V té souvislosti krajský soud odkázal také na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 50/2007 - 101. Žalobu stěžovatelky tedy krajský soud zamítl, když dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je v souladu se zákonem a není ani v rozporu s čl. 2 odst. 2, nebo čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

Kasační stížnost (a vyjádření ke kasační stížnosti)

[4] Stěžovatelka se v kasační stížnosti ze dne 7. 11. 2011 domáhá zrušení uvedeného rozsudku krajského soudu, a uplatňuje kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), naplněný dvěma případy nesprávného posouzení právní otázky soudem.

[5] Předně stěžovatelka spatřuje nesprávné právní posouzení věci ve výkladu pojmu „neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu" dle § 44 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 zákona o rozpočtových pravidlech. V důsledku nezákonného postupu potom stěžovatelka namítá porušení principů čl. 11 v souvislosti s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Ve své stížnosti uvádí, že krajský soud vyslovil nesprávné závěry, které se opíraly o rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 50/2007 - 101 a č. j. 9 Afs 113/2007 - 63, tyto se však týkají skutkově odlišných případů, kdy byla porušená povinnost ve vztahu k účelu dotace a povinnosti zásadního významu. Naproti tomu se, dle stěžovatelky, v daném případě jedná o povinnosti prakticky mizivého významu, které mají pouze formální charakter, navíc některé povinnosti byly dodatečně splněny (například povinnost zaslání formuláře o vypořádání vztahů se státním rozpočtem, jíž se týká větší část vyměřeného odvodu [56 804 Kč]).

[6] Stejně jako ve správní žalobě stěžovatelka trvá na tom, že dotace byly vynaloženy v souladu s jejich účelem a nedodržení dílčích podmínek by mohlo být sankcionováno Úřadem práce postupem dle § 8 zák. č. 9/1991 Sb. a nikoli dle § 44 zákona o rozpočtových pravidlech. Takový postup vedl k porušení principu proporcionality a přiměřenosti zvoleného opatření. Stěžovatelka se domnívá, že nedostatky, které jsou jí vytýkány nelze zahrnout pod pojem porušení rozpočtové kázně, když prostředky nebyly neoprávněně použity a nedošlo ani k porušení podmínek poskytnutí dotace v takovém rozsahu, aby byla naplněna míra potřebná pro naplnění podmínek § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech. Konstatuje také, že v tomto případě je postup krajského soudu příliš extenzivní a v rozporu s § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech. Výklad krajského soudu označuje za formalistický a za příklad šikanózního výkonu státní moci, což je v rozporu s principy obsaženými v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, čímž došlo také k porušení čl. 11 Listiny. Svá tvrzení potom stěžovatelka opírá o judikaturu Ústavního soudu a zmiňuje jeho nálezy sp. zn. I. ÚS 1560/07, II. ÚS 1759/07, I. ÚS 643/06 a IV. ÚS 650/05.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na všechna svá předešlá vyjádření a na správní spisy správních orgánů obou stupňů.

[8] Podle § 9 odst. 1 zákona č. 9/1991 Sb. (ve znění platném do 30. 4. 2004) orgán kontroly je oprávněn ukládat zaměstnavatelům za zaviněné porušení povinností, jejichž dodržování je oprávněn kontrolovat, pokuty až do částky 250 000 Kč a při opětovném porušení povinností, za jejichž nedodržení byla již pokuta uložena, až do částky 1000 000

Kč. Pokutu lze uložit ve lhůtě do jednoho roku ode dne, kdy se orgán kontroly dozvěděl o porušení povinností podle věty první, nejpozději však do tří let ode dne, kdy je zaměstnavatel porušil. Za stejných podmínek je oprávněn uložit orgán kontroly pokutu tomu, kdo zprostředkovává zaměstnání v rozporu se zákonem nebo porušuje dohodu uzavřenou podle § 5 odst. 2 a 3 a § 6 odst. 3.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] V rámci rekapitulace skutkových okolností je vhodné připomenout, jaké povahy byly nedostatky, stojící za rozhodnutím správce daně (platební výměr č. 7/D/2009 ze dne 21. 1. 2009, č. j. 9059/09/214980506373) o povinnosti stěžovatelky odvézt do státního rozpočtu příslušný odvod za porušení rozpočtové kázně. Souhrnně vzato se jednalo o včas neodeslané doklady o neexistujících nevyřízených závazcích vůči Okresní správě sociálního zabezpečení, a to do 30. 1. 2003 a do 30. 7. 2003. Samotné rozhodnutí správce daně neobsahuje právní kvalifikaci jednání stěžovatelky, nicméně ze zprávy o výsledku kontroly ze dne 16. 1. 2009, č. j. 1246/09/214980506373 plyne, že uvedená skutečnost byla kvalifikována jako neoprávněné použití peněžních prostředků ze státního rozpočtu (§ 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech), což podle § 44 odst. 1 písm. b) citovaného zákona představuje porušení rozpočtové kázně.

[11] Ustanovení § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech zní: „*pro účely tohoto zákona 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.*“ Do 31. 12. 2003 znělo toto ustanovení takto: „*pro účely tohoto zákona se rozumí neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, státních finančních aktiv, příspěvkových organizací, fondů organizačních složek státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu nebo Národního fondu, jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, smlouvou, případně rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci.*“ Podstatou neoprávněného použití peněžních prostředků podle tohoto ustanovení v jeho znění v kterékoli době se tedy rozumí kumulativní spojení výdeje prostředků státního rozpočtu, kterým byla porušena některá z citovaných povinností.

[12] Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech stanoví, že „*porušením rozpočtové kázně je neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.*“ Stejně znělo toto ustanovení v kterékoli době po přijetí zákona č. 218/2000 Sb.

[13] Z citovaných znění zákonných ustanovení je zřejmé, že zásadní moment pro určení neoprávněného použití peněžních prostředků v případech tohoto druhu dotací představuje jejich výdej v rozporu s účelem jejich poskytnutí, v daném případě zabezpečení odborné praxe absolventa a zřízení společensky účelných míst pro uchazeče o zaměstnání evidované úřadem práce. Nic takového se zřejmě nestalo a nikdo to ani netvrdí. Z řady případů řádného postupu stěžovatelky došlo pouze v několika málo případech k marginálnímu pochybení v důsledku neodeslání příslušného dokladu Úřadu práce v Ústí nad Labem o neexistujících nevyřízených závazcích vůči Okresní správě sociálního zabezpečení Ústí nad Labem. Respektování účelu poskytnuté dotace i v těchto případech nebylo zpochybněno. Správní úřady i krajský soud se spokojily konstatováním, že absencí uvedeného hlášení byly podmínky pro poskytnutí dotací porušeny v rozsahu, který odůvodnil závěr o porušení rozpočtové kázně stěžovatelkou.

[14] Takový výklad ovšem není správný, a to hned z několika důvodů. Prvý vyplývá z interpretace shora uvedených zákonných ustanovení a byl již vyložen. Smyslem právní úpravy v dané oblasti je řádné využití finančních prostředků státního rozpočtu výhradně na zamýšlený účel. Na tom přirozeně nic nemůže změnit jakékoli pochybení formálního rázu, které nemá žádnou věcnou souvislost s výdejem rozpočtových prostředků, jestliže k němu došlo v zájmu účelu poskytnuté dotace. V tomto směru existuje i ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, viz například rozsudek ze dne 16. 7. 2008, č. j. 9 Afs 202/2007-68, podle něhož *„při hodnocení neurčitého pojmu „neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků" [§ 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech] je nutné, krom jiného, vycházet i z účelu poskytnutých veřejných prostředků a jeho naplnění. Z tohoto vyplývá, že nikoliv každé porušení příslušné povinnosti je zároveň neoprávněné použití prostředků a jako takové musí být vráceno zpět do veřejného rozpočtu."* Jinak nelze vyložit ani rozsudek ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 113/2007-63, podle něhož *„neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu se rozumí jejich neoprávněný výdej, tzn. jejich vynaložení, jenž je v rozporu nejen s účelem, na který byly peněžní prostředky poskytnuty, nýbrž i s dalšími podmínkami stanovenými právním předpisem, smlouvou, případně rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, za kterých byly tyto prostředky příjemci poskytnuty (§ 3 písm. e) ve vazbě na § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb.)".* Upřesnění interpretace podmínek kvalifikace jednání příjemce dotace jako porušení rozpočtové kázně neoprávněným užitím peněžních prostředků vyplývá také z rozsudku tohoto soudu ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010 – 81, podle něhož „*rozhoduje-li finanční orgán o porušení rozpočtové kázně žalobcem (fyzickou nebo právnickou osobou jinou než stát) podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ke kterému mělo dojít neoprávněným použitím nebo zadržením peněžních prostředků poskytnutých žalobci úřadem práce na základě dohody o zřízení společensky účelného pracovního místa, pak je povinností finančního orgánu zvažovat také to, zda jsou ujednání obsažená v dohodě o poskytnutí příspěvku dostatečně jasná a srozumitelná a zda nedošlo k porušení těchto ujednání v důsledku neposkytnutí patřičné součinnosti ze strany úřadu práce. Nelze připustit postihování žalobce za nedodržení určité zákonné povinnosti, které bylo zapříčiněno orgány veřejné moci (ať již jejich aktivní činností, nebo naopak nečinností)".*

[15] Porušení povinnosti dokladovat splnění vedlejších závazků vyplývajících z realizace dotované činnosti, jakým je například právě odpovídající hlášení úřadu práce o splnění

závazků vůči Okresní správě sociálního zabezpečení, není přirozeně bezvýznamná okolnost. Nelze jistě ignorovat požadavek příjemce dotace splnit veškeré zákonem stanovené nebo i další dohodnuté podmínky, nicméně jen ty, které se týkají naplnění smyslu poskytnuté dotace, lze vymáhat nebo sankcionovat za jejich porušení prostředky vyhrazenými pro porušení rozpočtové kázně. Porušení jiných povinností lze postihnout třeba podle ustanovení jiného právního předpisu, například § 9 zákona č. 9/1991 Sb. Také k tomuto závěru lze à contrario odkázat na judikaturu správních soudů, dokládající kompetenci finančních úřadů kontrolovat jen dodržování rozpočtové kázně řádným využitím dotací a splněním podmínek jejich udělení, viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 2 Aps 6/2008 - 86, případně rozsudek krajského soudu v ústí nad Labem ze dne 20. 12. 2007, č. j. 15 Ca 3/2006 - 45, dokládajících, že *„otázka kontroly hospodárnosti využití dotací a splnění podmínek udělení dotace spadají do režimu kontroly dodržení rozpočtové kázně.“*

[16] Pokud tedy správní orgány a krajský soud dovodily porušení povinnosti stěžovatelky z nepředložení dokladu o neexistujících nevyřízených závazcích vůči příslušné okresní správě sociálního zabezpečení, pak lze stěžovatelce přisvědčit v tom, že výkon veřejné moci v tomto případě přesáhl hranice, ve kterých lze takovou moc aplikovat zdrženlivě a proporcionálně. Tím spíše tato výhrada platí za situace, kdy je právní výklad, jak byl proveden správními orgány i krajským soudem, nesprávný. Krajský soud sice správně zdůrazňuje, že se jednalo o případ užití finančních prostředků státního rozpočtu, tudíž je namístě vyžadovat ukázněné chování příjemce dotací ve všech sjednaných aspektech, nicméně je třeba poukázat také na to, že nebylo zpochybněno dodržení účelu dotace stěžovatelkou, tedy zachování obecně prospěšného zájmu, k jehož naplnění poskytnutí dotace sloužilo. K ústavním limitům výkonu veřejné moci se opakovaně vyjádřil především Ústavní soud, na jehož judikaturu lze odkázat, viz třeba nález sp. zn. IV. ÚS 650/05: *„....nelze pominout, že na poli veřejného práva mohou státní orgány činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje; z této maximy pak plyne, že při ukládání a vymáhání daní dle zákona (čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod), tedy při de facto odnětí části nabytého vlastnictví, jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod - tedy v případě pochybností postupovat mírněji (in dubio mitius)“ (shodně viz nálezy sp. zn. IV. ÚS 666/02, III. ÚS 667/02 či I. ÚS 621/02).* V daném případě interpretovaly orgány veřejné moci zákon způsobem, který byl v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Nešetřily totiž podstatu a smysl základního práva stěžovatelky na vlastnictví a přijatou interpretací se ocitly mimo zákonný předpoklad stanovení povinnosti odvodu do státního rozpočtu. Takové rozšíření povinnosti zasahuje do základního práva stěžovatelky garantovaného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

[17] Ze shora uvedených důvodů lze tedy námitkám stěžovatelky proti výkladu § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech přisvědčit. Aniž by Nejvyšší správní soud bagatelizoval vytýkané nedostatky stěžovatelce, musí zároveň konstatovat, že nebyl důvod je postihnout podle zákona o rozpočtových pravidlech, neboť nebylo prokázáno (ani prokazováno), že by tato pravidla byla v souvislosti s vytýkaným pochybeními jakkoli dotčena.

[18] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil dle § 110 odst. 1 věta prvá s. ř. s. a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. června 2012

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu