

24. 10. 2018

Veďte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Dojde (konečně) ke sjednocení pravidel při porušení rozpočtových pravidel?

V posledních letech došlo k vydání několika rozhodnutí Nejvyššího správního soudu týkajících se problematiky uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně, jež měla snahu „dotvořit“ nepříliš kvalitní legislativní úpravu obsaženou především v zákoně č. [218/2000](#) Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění (dále jako „Zákon“).

ŠETINA KOMENDOVÁ
— & partners —

Tato snaha - byť vedena zajisté dobrými úmysly o sjednocení rozhodovací praxe - vedla naopak k vytvoření hned několika názorových proudů, kdy je pro příjemce dotace zcela zásadní, který senát Nejvyššího správního soudu bude jeho kauzu po podání kasační stížnosti řešit. Tento stav zajisté není uspokojující, neboť vytváří právně nejisté prostředí, což má především v oblasti hodnocení porušení rozpočtové kázně, kde příjemci dotací čelí hrozbě milionových odvodů, často fatální důsledky. V následujícím textu bude nastíněn názorový vývoj jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu.

Názorová nejednota Nejvyššího správního soudu

Neoprávněné použití prostředků dotace, porušení rozpočtové kázně, odvod za porušení rozpočtové kázně

Pro další text je zapotřebí vymezit klíčový pojem „neoprávněné použití peněžních prostředků“. Dle ustanovení §3, písm. e) Zákona platí, že „*neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, se 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.*“

Dle ustanovení §44 odst. 1, písm. b) Zákona se potom „*porušením rozpočtové kázně rozumí neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.*“

Konečně dle ustanovení §44a odst. 4, písm. b) Zákona platí, že „*odvod za porušení rozpočtové kázně činí v ostatních případech částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.*“ Výjimku potom tvoří případy, kdy poskytovatel dotace vyčlenil určité dotační podmínky jako méně závažné, u nichž se uplatní odvod v procentní (často nižší) výši.

Na počátku

První názorový proud je zastoupen prvotními rozhodnutími v této problematice vyzdvihující dobrodiní státu, který prostřednictvím poskytovatele dotace poskytuje příslušnému subjektu dotační prostředky, na které není právní nárok a je tak oprávněn svázat poskytnutí dotačních prostředků přísnými pravidly. Tento proud byl započat rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 113/2007-63. Fakticky tento proud konstatoval, že jakékoliv porušení dotačních podmínek je porušením rozpočtové kázně, u něhož následuje stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně (ve většině případů - nehledě na význam porušení - v plné výši).

Zmírnění původních přísných pravidel při zdůraznění zásady proporcionality

První vlaštkou druhého názorového proudu zdůrazňujícího pravidlo proporcionality byl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2014, č. j. 2 Afs 49/2013-34 hovořící o potřebě zohlednit rozsah a závažnost porušení dotačních podmínek. Dosud však nelze vysledovat, zda má být proporcionalita zkoumána toliko ve smyslu vyčlenění porušení zasažených finančních prostředků, nebo je třeba odvod i ve vztahu k dotčené části dotace stanovit s ohledem na závažnost zjištěného porušení.

Zpět k přísným pravidlům

K precizaci v předchozím odstavci citovaného rozsudku v následujících rozhodnutích nedošlo. Naopak se Nejvyšší správní soud v několika rozsudcích (např. rozsudek ze dne 30. 5. 2014, č. j. 7 Afs 91/2013-28 nebo rozsudek ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 220/2014-34, a další) vrátil k původní názorové linii, kdy i za marginální pochybení je nutné stanovit odvod za porušení rozpočtové kázně. V rozsudku ze dne 30. 5. 2014, č. j. 7 Afs 91/2013-28 šel sedmý senát Nejvyššího správního soudu tak daleko, kdy uvedl, že případné „zmírnění“ odvodu při marginálním pochybení vede skrze podání žádosti o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně.

Zpět k pravidlu proporcionality

Závěrů sedmého senátu Nejvyššího správního soudu se ten samotný soud, resp. jeho další senáty, nedržel. Postupně došlo k vydání několika rozsudků (ze dne 26. 9. 2014, č. j. 2 As 106/2014-46, ze dne 10. 10. 2014, č. j. 4 As 117/2014-39, ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014-40, ze dne 27. 10. 2015, č. j. 6 Afs 138/2015, a několik dalších), které se více či méně vymezují vůči rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2014, č. j. 7 Afs 91/2013-28 a do popředí se znovu dostává pravidlo proporcionality. Za všechny rozsudky lze citovat závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, č. j. 4 As 117/2014-39, dle něhož: „*Jakékoli porušení příslušné povinnosti související s poskytnutím dotace ještě bez dalšího nepředstavuje neoprávněné použití prostředků dotace, které musí být vráceno zpět do veřejného rozpočtu, přičemž při hodnocení tohoto porušení je třeba vždy přihlížet k účelu dotace a smyslu právní úpravy poskytování dotací z veřejných rozpočtů.*“

Citovaná judikatura představuje druhý a třetí názorový proud v otázce porušení rozpočtových pravidel a stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Oba proudy zdůrazňují potřebu aplikovat princip proporcionality, avšak s tím rozdílem, že např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, č. j. 4 As 117/2014-39 je proporcionalita zohledněna již ve fázi kvalifikace postupu

příjemce dotace, zatímco v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014-40 je proporcionalita aplikována až ve fázi stanovení výše odvodu.

Rozsudek 1 Afs 291/2017 jako řešení nejednotné judikatury?

Ačkoliv bylo v některých rozsudcích Nejvyššího správního soudu hovořeno o „jednotné rozhodovací praxi“ při rozhodování o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně, shora nastíněná judikatura hovoří spíše o opaku.

Zraky odborné právní obce v oblasti dotačních sporů se v současné době upínají na řízení vedené Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 1 Afs 291/2017, kde je již téměř rok předložena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu otázka, zda je každé – byť i méně závažné porušení dotačních podmínek – porušením rozpočtové kázně, a zda je s každým porušením rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení §44a odst. 4, písm. b) Zákona spojen odvod či nikoliv. V dané věci je předmětem řešení situace, kdy příjemce dotace měl v rámci dotačních podmínek mj. prokázat splnění termínu realizace projektu do 31. 12. 2009. Tuto podmínku však příjemce dotace nesplnil, neboť - ačkoliv dílo předal již 30. 11. 2009 - žádost o vydání kolaudačního souhlasu podal opožděně, konkrétně v březnu roku 2010. Předmětná podmínka poskytnutí dotace byla přitom sjednána jako závazná a její porušení mělo být sankcionováno odvodem za porušení rozpočtové kázně ve výši, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň. Dosud nebylo ve věci rozhodnuto. Fakticky tak byly porušeny dotační podmínky, avšak dle názoru autora méně závažně a navíc toto porušení nebylo v jakémkoliv rozporu s účelem poskytnutí dotace.

První senát Nejvyššího správního soudu se přitom přiklání k závěru, že každé porušení dotačních pravidel je porušením rozpočtové kázně. Současně je názoru, že za porušení rozpočtové kázně nemá být automaticky stanoven odvod v plné výši, nicméně neztotožňuje se s proudem aplikujícím pravidlo proporcionality již ve fázi kvalifikace postupu příjemce dotace. Za nejspravedlivější řešení přitom považuje aplikaci pravidla proporcionality až ve fázi stanovení odvodu.

Závěrem

Bude nesmírně zajímavé sledovat, jak rozhodne rozšířený senát Nejvyššího správního soudu. Autor si od rozhodnutí rozšířeného senátu slibuje sjednocení rozporné judikatury, která nejednotně rozhodovala o zásadní otázce v oblasti poskytování dotací. Dopady, které představovala tato déletrvající nejednota, byly pro příjemce dotace mnohdy fatální.

Pokud potom jde o meritorní závěr, ztotožňuje se autor se závěrem prvního senátu, že každé porušení dotačních pravidel je porušením rozpočtové kázně. Pokud jde o stanovení odvodu, ztotožňuje se autor s koncepcí, nechť je pravidlo proporcionality aplikováno až ve fázi stanovení odvodu. Dle názoru autora by však i při této koncepci měla být možnost aplikovat pravidlo proporcionality takovým způsobem, že při vybraných porušeních nebude stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně. To platí zejména tehdy, pokud je porušení optikou účelu poskytnutí dotace, který by měl být vždy zohledňován, marginální.

Příjemcům dotace nezbyvá, než důsledně bojovat proti poskytovateli dotace, popř. finančnímu úřadu, když dochází ke konstatování porušení rozpočtové kázně a stanovení odvodu. Shora uvedená judikatura, jakož i „snad“ ta následující, totiž hodnotí závažnost porušení rozpočtové kázně. Je zde tak minimálně prostor pro snížení odvodu za porušení rozpočtové kázně.



JUDr. Michal Faltus,
advokát

[Šetina, Komendová & Partners s.r.o., advokátní kancelář](#)

Purkyňova 649/127
612 00 Brno

Tel.: +420 724 573 408

e-mail: michal.faltus@akskp.cz

© EPRAVO.CZ – Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)