



Odbor nedaňových agend a evidence tržeb

Č. j.: 26852/17/5000-10610-712195

Vyřizuje: Ing. Anna Gorčíková, Oddělení svodných a nedaňových agend
Tel.: (+420) 542 191 395
E-mail: podatelna5000@fs.mfcr.cz
ID datové schránky: xjsn2gp

Ústecký kraj
Velká Hradební 3118/48
400 01 Ústí nad Labem - Ústí nad Labem-centrum
DIČ: CZ70892156

ROZHODNUTÍ

Odvolací finanční ředitelství jako odvolací orgán podle § 114 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), přezkoumalo ve smyslu § 114 odst. 2 a 3 daňového řádu odvoláním napadené rozhodnutí – platební výměr č. 260/D/2016 na odvod za porušení rozpočtové kázně č. j. 2324490/16/2500-31471-506373 ze dne 16. 11. 2016, vydaný Finančním úřadem pro Ústecký kraj, kterým byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 162.982,- Kč, a rozhodlo podle § 116 odst. 1 písm. c) daňového řádu a podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, ve věci odvolání příjemce rozhodnutí Ústecký kraj, Velká Hradební 3118/48, 400 01 Ústí nad Labem - Ústí nad Labem-centrum, DIČ: CZ70892156, zaevidovaného na Finančním úřadě pro Ústecký kraj dne 14. 12. 2016 pod č. j. 2480035/16, proti shora uvedenému rozhodnutí

takto:

Odvolání se zamítá a napadené rozhodnutí Finančního úřadu pro Ústecký kraj
č. j. 2324490/16/2500-31471-506373 ze dne 16. 11. 2016 se potvrzuje.

ODŮVODNĚNÍ

I. Stručné shrnutí skutkového stavu

[1] Ústecký kraj, Velká Hradební 3118/48, 400 01 Ústí nad Labem - Ústí nad Labem-centrum, DIČ: CZ70892156 (dále jen „příjemce dotace“, „daňový subjekt“, „zprostředkovatel“ nebo „odvolatel“) podal proti shora uvedenému rozhodnutí podáním doručeným Finančnímu úřadu pro Ústecký kraj (dále jen „správce daně“) odvolání.

[2] Odvolací orgán z odvolacího spisu zjistil, že daňovému subjektu byly na základě Dohody o implementaci Fondu solidarity Evropské unie ze dne 12. 3. 2014 poskytnuty Ministerstvem financí ČR (dále jen „MF“ nebo „poskytovatel“) peněžní prostředky z Fondu solidarity Evropské unie v České republice (dále jen „FSEU“) na krytí povodňových škod z června 2013 na území Ústeckého kraje, a to na základě Rozhodnutí o poskytnutí dotace z Národního fondu k opatřením FSEU č. ÚK/ZP/1 ze dne 4. 8. 2014 ve výši 17.731.684,20 Kč, Rozhodnutí o poskytnutí dotace z Národního fondu k opatřením FSEU č. ÚK/ZP/2 ze dne 7. 11. 2014 ve výši 13.058.681,01 Kč a Rozhodnutí o poskytnutí dotace z Národního fondu k opatřením FSEU č. ÚK/ZP/3 ze dne 20. 1. 2015 ve výši 21.407.105,33 Kč (dále jen souhrnně „Rozhodnutí“). Dle Rozhodnutí plnil daňový subjekt roli zprostředkovatele a peněžní prostředky měly být dále přerozděleny oprávněným žadatelům, kterými byly obce a příspěvkové organizace kraje a obcí. Peněžní prostředky byly příjemci dotace poskytnuty formou ex-post, tj. po předložení souhrnné žádosti o proplacení oprávněných výdajů uplatněných oprávněnými žadateli. Peněžní prostředky byly příjemci dotace vyplaceny poskytovatelem dotace na bankovní účet dne 4. 8. 2014 v celkové výši 17.731.684,20 Kč, dne 27. 11. 2014 v celkové výši 13.058.681,01 Kč a dne 3. 2. 2015 v celkové výši 21.407.105,33 Kč.

[3] Dne 23. 8. 2016 obdržel správce daně od MF podnět k zahájení řízení ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně č. j. MF-27885/2016/5805-1 ze dne 11. 8. 2016, který byl zaevidován pod č. j. 1942492/16 (dále jen „podnět“), jehož přílohami byla Závazná metodika realizace FSEU v ČR – povodně 2013, verze 2. platná od 24. 3. 2014 (dále jen „Závazná metodika FSEU“), Rozhodnutí o poskytnutí dotace z Národního fondu k opatřením FSEU č. UK/OŽ/2 ze dne 23. 1. 2015, protokoly o kontrole č. j. 69/KON/2015 ze dne 17. 3. 2015, č. j. 3/KON/2015 ze dne 30. 1. 2015, č. j. 7/KON/2015 ze dne 18. 2. 2015, č. j. 5/KON/2015 ze dne 23. 1. 2015, č. j. 104/KON/2015 ze dne 29. 4. 2015, č. j. 6/KON/2015 ze dne 28. 1. 2015, č. j. 23/KON/2015 ze dne 19. 2. 2015, č. j. 18/KON/2015 ze dne 11. 2. 2015, č. j. 3/AUD/2014 ze dne 17. 2. 2015, č. j. 1/AUD/2015 ze dne 17. 2. 2015, č. j. 4/AUD/2015 ze dne 18. 3. 2015 (dále jen souhrnně „protokoly o kontrole“) a Tabulka zjištění uvedených v jednotlivých kontrolních protokolech. Na základě podnětu bylo zahájeno daňové řízení. V podnětu poskytovatel dotace informoval správce daně o předpokládaném porušení rozpočtové kázně v důsledku nenahlášení nesrovnalostí spočívajících v porušení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, v rozhodném znění (dále jen „ZVZ“), ze strany oprávněných žadatelů, čímž došlo k porušení podmínky stanovené v části III bodu 15. Rozhodnutí a dále porušení povinnosti vyplývající z části 8 článku II. Závazné metodiky FSEU. Dne 12. a 13. 9. 2016 byl podnět doplněn o příslušná Rozhodnutí včetně Souhrnných žádostí o dotaci, která byla evidována pod č. j. 2034124/16, č. j. 2025444/16 a č. j. 2025462/16.

[4] Správce daně informoval daňový subjekt o zahájení řízení, a to oznámením č. j. 2146160/16/2500-31471-506373 ze dne 11. 10. 2016 (dále jen „oznámení“), které bylo daňovému subjektu doručeno prostřednictvím datové zprávy dne 12. 10. 2016. V oznámení správce daně popsal průběh čerpání finanční podpory, kontrolní zjištění a informoval daňový subjekt o důkazních prostředcích a o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. Správce daně v oznámení uvedl, že se daňový subjekt dopustil porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015 (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), tím, že poskytovateli dotace nenahlásil podezření na nesrovnalosti, které zjistil jím provedenými kontrolami u oprávněných žadatelů, a nepostupoval tak v souladu s výše uvedeným ustanovením Rozhodnutí a Závazné metodiky FSEU.

[5] Dne 11. 10. 2016 vydal správce daně rozhodnutí o stanovení lhůty č. j. 2146203/16/2500-031471-506373, které bylo daňovému subjektu doručeno do datové schránky dne 12. 10. 2016, a kterým vyzval daňový subjekt, aby se vyjádřil k důkazním

prostředkům, předložil či navrhl vlastní důkazní prostředky nebo sdělil skutečnosti rozhodné pro výsledek daňového řízení, a to v délce 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí.

[6] Správce daně obdržel ve stanovené lhůtě dne 26. 10. 2016 vyjádření k oznámení č. j. 5327/EK/2016 ze dne 25. 10. 2016, které bylo zaevidované pod č. j. 2260023/16 (dále jen „vyjádření“), jehož přílohou byl protokol o výsledku kontroly MF č. j. MF-29135/2015/1702 (dále jen „kontrolní zjištění MF“) a zpráva interního auditu č. 34/2015 č. j. 5/AUD/2014 (dále jen „zpráva interního auditu“). Ve vyjádření daňový subjekt mimo jiné uvedl, že v rámci kontrol provedených daňovým subjektem bylo u několika oprávněných žadatelů zjištěno nedodržení zákonné lhůty stanovené ZVZ. Shledaný nedostatek byl kontrolním orgánem (poskytovatelem) klasifikován jako nedostatek ryze formální, neboť ve svém důsledku nijak neovlivnil, ani nemohl ovlivnit samotný průběh zadávacích řízení dotčených veřejných zakázek. Povinnost stanovená ZVZ týkající se uveřejnění uzavřené smlouvy s vítězným uchazečem na profilu zadavatele byla kontrolovanými osobami splněna. Nedodržení zákonné lhůty nemělo vliv na výběr dodavatele, ani na samotné procesní postupy pro zadávání zakázek malého rozsahu, účel dotace byl zcela naplněn a daný formální nedostatek jej neohrozil.

[7] Správce daně zhodnotil důkazní prostředky a vyjádření daňového subjektu, na základě čehož dospěl k závěru, že daňový subjekt ve vyjádření neuvedl žádné nové skutečnosti a zjištěné pochybení nevyvrátil žádnými relevantními důkazními prostředky. Na základě tohoto zhodnocení a vlastní úvahy konstatoval, že došlo k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech a přistoupil k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. Poskytovatel dotace v části V. Rozhodnutí stanovil, že sankce za nedodržení povinností vyplývajících z části III bodu 15 Rozhodnutí bude stanovena podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech v částce, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň. Správce daně v rámci své právní úvahy ve věci stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně v důsledku nesplnění oznamovací povinnosti vůči poskytovateli dotace přihlédl ke skutečnosti, že nesplnění dané podmínky nemělo dopad na naplnění účelu, pro který byla předmětná dotace poskytnuta. Správce daně stanovil výši odvodu za porušení rozpočtové kázně dle Pokynu č. GFR-D-27 pro stanovení odvodů za porušení rozpočtové kázně v souladu se zásadou proporcionality ve výši 1 % z částky dotace poskytnuté oprávněným žadatelům, u nichž bylo zjištěno porušení ZVZ a daná skutečnost nebyla daňovým subjektem poskytovateli dotace oznámena.

[8] Správce daně vydal dne 16. 11. 2016 platební výměr č. 260/D/2016 na odvod za porušení rozpočtové kázně č. j. 2324490/16/2500-31471-506373, kterým byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 162.982,- Kč (dále jen „napadené rozhodnutí“), platební výměr č. 261/D/2016 na odvod za porušení rozpočtové kázně č. j. 2324502/16/2500-31471-506373, kterým byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 77.041,- Kč (tento platební výměr je předmětem jiného řízení) a platební výměr č. 262/D/2016 na odvod za porušení rozpočtové kázně č. j. 2324509/16/2500-31471-506373, kterým byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 48.827,- Kč (tento platební výměr je předmětem jiného řízení). Vydáním uvedených platebních výměrů bylo daňové řízení ukončeno. Platební výměry byly daňovému subjektu doručeny prostřednictvím datové zprávy dne 18. 11. 2016.

[9] Proti napadenému rozhodnutí podal odvolatel podáním doručeným dne 14. 12. 2016, evidovaným téhož dne pod č. j. 2480035/2016, v odvolací lhůtě odvolání (dále jen „odvolání“). Jelikož správce daně neshledal podmínky pro postup dle ustanovení § 113 odst. 1 daňového řádu, postoupil odvolání spolu s příslušnou částí spisu a svým stanoviskem v souladu s ustanovením § 113 odst. 3 téhož zákona instančně nadřízenému správci daně, Odvolacímu finančnímu ředitelství (dále jen „odvolací orgán“), u něhož bylo odvolání dne 22. 2. 2017 zaevidováno pod č. j. 8841/17.

II. Odvolací důvody

[10] Odvolací orgán nejdříve přezkoumal formální náležitosti předmětného odvolání a shledal, že bylo podáno oprávněnou osobou a splňuje předepsané náležitosti dle § 112 daňového řádu.

[11] Samotný obsah námitek obsažených v podaném odvolání, v nichž odvolatel shledává nesprávnost a nezákonnost napadeného rozhodnutí, lze v zásadě shrnout do následujících bodů:

- a) Daňový subjekt konstatuje, že správce daně při své právní úvaze o porušení rozpočtové kázně vycházel z kontrolní činnosti daňového subjektu provedené u oprávněných žadatelů v rámci předmětných Rozhodnutí, tj. z protokolů o kontrole, kdy však daňový subjekt neodhalil nesrovnalosti dle Závazné metodiky FSEU ani nezjistil podezření na nesrovnalosti dle Rozhodnutí. V rámci kontrol provedených daňovým subjektem bylo u několika oprávněných žadatelů zjištěno nedodržení zákonné lhůty stanovené v ustanovení § 147a odst. 2 ZVZ, přičemž tento nedostatek jím byl klasifikován jako nedostatek ryze formální, neboť ve svém důsledku nijak neovlivnil, ani nemohl ovlivnit samotný průběh zadávacího řízení dotčených veřejných zakázek. Zákonem stanovená povinnost týkající se uveřejnění uzavřené smlouvy s vítězným uchazečem na profilu zadavatele byla kontrolovanými osobami dodatečně splněna. Shledaný nedostatek tedy nemůže vést ke ztrátě rozpočtu EU nebo veřejného rozpočtu ČR, tak jak je definován v ustanovení kapitoly 8 bodu 8.1 Závazné metodiky FSEU (viz část III. bod [14]), jelikož účel dotace byl dodržen. Kontrolní zjištění daňového subjektu nemělo vliv na postup zadávání zakázek malého rozsahu ani výběr dodavatele. Pokud by však daňový subjekt vyhodnotil předmětná kontrolní zjištění jako nesrovnalost mající za následek porušení rozpočtové kázně, přistoupil by k vyměření odvodu v souladu s Tabulkou snížených odvodů za porušení rozpočtové kázně v důsledku porušení pravidel pro zadávání zakázek, kde je uvedeno: „*V případě, že identifikované porušení pravidel pro zadávání zakázek má pouze formální charakter bez případného finančního dopadu, pak platí, že spodní hranice procentního rozpětí dosahuje hodnoty nula.*“, a odvod by byl tedy stanoven v nulové výši.
- b) Daňový subjekt uvádí, že správce daně v průběhu vedeného řízení o porušení rozpočtové kázně nijak nepřihlédl k jeho tvrzením uvedeným ve vyjádření a pouze zkonstatoval stav již uvedený v oznámení. Daňový subjekt trvá na svém vyjádření, ve kterém uvedl, že při svých kontrolách neodhalil nesrovnalosti dle Závazné metodiky FSEU ani nezjistil podezření na nesrovnalosti dle Rozhodnutí. Je tedy toho názoru, že povinnost stanovenou v části III bodu 15. Rozhodnutí neporušil.
- c) Daňový subjekt považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť správce daně se v jeho odůvodnění řádně a srozumitelně nevypořádal se zásadním argumentem uvedeným ve vyjádření k oznámení, odůvodňujícím, proč daňový subjekt nevyhodnotil v daném případě pochybení jako nesrovnalost dle Závazné metodiky FSEU a Rozhodnutí. Správce daně nikterak neodůvodňuje, jak by postupem daňového subjektu mohlo dojít ke ztrátě v rozpočtech EU a ČR na základě již dávno zhojeného pochybení a pouze cituje ustanovení Závazné metodiky FSEU, kde je uvedeno, že za nesrovnalost je nutné považovat každé jednotlivé porušení, které může, ale také nemusí zakládat porušení rozpočtové kázně a může, ale také nemusí vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu EU nebo ve veřejném rozpočtu ČR. Daňový subjekt považuje v daném případě formální závěry správce daně za zcela nepřiléhavé. Řešené pochybení nemělo vůbec žádný vliv na využití poskytnuté dotace a účel prostředků, které byly poskytnuty jako podpora v rámci tíživé situace způsobené živelnou pohromou, byl zcela řádně naplněn. Daňový subjekt dále

nesouhlasí se správcem daně, který považuje kontrolní zjištění MF a zprávu interního auditu vytvořenou odborem kontroly a útvaru interního auditu Krajského úřadu Ústeckého kraje, které byly předloženy v rámci vyjádření, za irelevantní. Dle správce daně z těchto kontrolních zjištění nevyplývá, zda byly závěry z kontrol provedených daňovým subjektem těmito orgány ověřeny. Dle daňového subjektu byly příslušné protokoly z kontrol u oprávněných žadatelů předávány poskytovateli dotace v období leden až duben 2015 a v této souvislosti daňový subjekt také uvádí konkrétní data jejich předání. Vzhledem k tomu, že kontrola MF trvala v období od 21. 4. 2015 do 18. 6. 2015, tj. v době po obdržení příslušných protokolů z kontrol u oprávněných žadatelů a kontrolní orgán v kontrolním zjištění MF zároveň uvedl souhrnnou informaci o tom, že v letech 2014 a 2015 byly daňovým subjektem u vybraného vzorku oprávněných žadatelů provedeny kontroly použití prostředků finanční podpory z FSEU, daňový subjekt předpokládá, že pokud má kontrolní orgán v době kontroly tyto protokoly o kontrole u oprávněných žadatelů k dispozici, budou v rámci kontroly prováděné u daňového subjektu ověřeny i závěry z jím provedených kontrol.

- d) Daňový subjekt namítá, že správce daně nesprávně vyhodnotil namítané splnění povinnosti vůči poskytovateli dotace při předávání protokolů z kontrol provedených daňovým subjektem u oprávněných žadatelů, neboť dle ustanovení části III bodu 6. Rozhodnutí nepovažuje povinnost daňového subjektu za splněnou ve smyslu ustanovení části III bodu 15. Rozhodnutí. Daňový subjekt však považuje tuto povinnost za zcela splněnou. Pokud z textu Závazné metodiky FSEU a Rozhodnutí nelze dle správce daně dovozovat, že za hlášení je nutné považovat jen takové, jehož předmětem je potvrzená nesrovnalost, která zakládá porušení rozpočtové kázně a vede ke ztrátě v souhrnném rozpočtu EU nebo ve veřejném rozpočtu ČR, pak daňový subjekt namítá, že z uvedeného textu nelze dovozovat opak. V takovém případě by Závazná metodika FSEU a Rozhodnutí obsahovala nejasné formulace, které vedou k různým výkladům a nelze za ně postihovat příjemce dotace.
- e) Daňový subjekt namítá, že dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech je porušení rozpočtové kázně neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků jejich příjemcem, přičemž daňový subjekt přidělené peněžní prostředky nezadržel a ani neoprávněně nepoužil a v souladu se Závaznou metodikou FSEU a s Rozhodnutím je ve stanoveném termínu přerozdělil oprávněným žadatelům. Daňový subjekt dále uvádí, že odvod byl správcem daně stanoven dle ustanovení § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech v souladu s č. II bodu 2) přílohy Pokynu č. GŘ-D-27, který se však zcela jednoznačně vztahuje na subjekty, které pochybily při administraci a financování vlastních projektů, které z části nebo zcela hradily z dotací poskytnutých jim v souladu se zákonem o rozpočtových pravidlech. Daňový subjekt však v této souvislosti namítá, že byl v roli zprostředkovatele a nebyl konečným příjemcem dotace a finanční prostředky nepoužil k úhradě výdajů vlastních projektů. Z tohoto důvodu použití Pokynu č. GŘ-D-27 pro stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 % z částky dotace poskytnuté oprávněným žadatelům shledává jako nesprávné.

[12] Odvolatel v závěru podaného odvolání navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí v souladu s odůvodněním odvolání.

III. Právní základ případu

[13] Předmětem tohoto odvolacího řízení je otázka zkoumání naplnění zákonných podmínek pro vydání napadeného rozhodnutí, kterým byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně.

Při posuzování odvolacích námitek a skutkového stavu vycházel odvolací orgán z následujícího právního základu:

[14] Dle části III bodu 15. Hlášení nesrovnalostí Rozhodnutí: „Zprostředkovatel je povinen nahlásit bezodkladně poskytovateli každé jednotlivé podezření na nesrovnalost, které zjistil v rámci jím provedených kontrol či kontrol jiných oprávněných orgánů u oprávněných žadatelů a vypracovat následně v intervalu jednou za 6 měsíců na předepsaném formuláři přehled vývoje této nesrovnalosti a dalšího postupu v jejím šetření, nebude-li tato nesrovnalost v průběhu této lhůty definitivně uzavřena.“

[15] Dle kapitoly 8. Nesrovnalosti a sankce bodu 8.1. Závazné metodiky FSEU: „Nesrovnalostí se rozumí porušení právních předpisů ES nebo ČR v důsledku jednání nebo opomenutí subjektu zapojeného do implementace FSEU, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu EU nebo ve veřejném rozpočtu ČR, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu EU nebo do veřejného rozpočtu ČR.“

[16] Dle § 147a odst. 2 ZVZ: „Veřejný zadavatel uveřejní podle odstavce 1 písm. a) celé znění smlouvy nebo rámcové smlouvy do 15 dnů od jejího uzavření. Pokud veřejný zadavatel postupoval podle § 89 odst. 3 věty druhé, uveřejní přílohy rámcové smlouvy do 15 dnů od skončení účinnosti rámcové smlouvy. Veřejný zadavatel neuveřejní informace, u kterých to vyžaduje ochrana informací a údajů podle zvláštních právních předpisů...“

[17] Dle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech: „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, 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] Dle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech: „Porušením rozpočtové kázně je neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.“

[19] Dle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech: „Odvod za porušení rozpočtové kázně činí... v ostatních případech částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.“

[20] Dle § 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů“): „Neoprávněným použitím peněžních prostředků podle odstavce 1 je jejich použití, kterým byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie, veřejnoprávní smlouvou nebo při poskytnutí peněžních prostředků podle zvláštního právního předpisu²²⁾. Dnem porušení rozpočtové kázně je den, kdy byly poskytnuté peněžní prostředky neoprávněně použity nebo den jejich připsání na účet příjemce u dotací poskytovaných zpětně...“

[21] Dle § 22 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: „...Odvody za porušení rozpočtové kázně při použití téže dotace nebo návratné finanční výpomoci se sčítají, s výjimkou odvodů za porušení rozpočtové kázně porušením pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Za porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek se uloží odvod

ve výši nejzávažnějšího porušení těchto pravidel u stejné zakázky, nestanoví-li veřejnoprávní smlouva o poskytnutí peněžních prostředků jinak...

[22] Dle judikatury Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“), rozsudku č. j. 9 Afs 63/2012–39 ze dne 7. 2. 2013: „*Na dotaci není právní nárok [§ 14 zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 218/2000 Sb.“)] a její poskytnutí ze státního rozpočtu je de facto dobrou vůlí státu, která musí být na druhé straně vyvážena přísnými podmínkami, které zavazují jejího příjemce. Je proto nasnadě, že příjemce dotace je povinen při nakládání s rozpočtovými prostředky dodržovat veškeré podmínky stanovené v nařízení vlády či ve smlouvě o poskytnutí dotace a přijmout takové kontrolní mechanismy, aby uvedené podmínky naplnil...*“ (rozsudek dostupný na www.nssoud.cz).

IV. Aplikace právního základu na skutkový stav (vypořádání se s odvolacími důvody)

Po aplikaci právní úpravy na skutkový stav případu došel odvolací orgán k následujícím závěrům:

[23] V posuzovaném případě je předmětem přezkoumání napadené rozhodnutí, tj. zda předmětné rozhodnutí bylo vydáno v souladu s uvedenými ustanoveními zákona o rozpočtových pravidlech a daňového řádu.

[24] Po prostudování spisového materiálu odvolací orgán s odkazem na výše uvedený právní základ konstatuje, že v řízení před správcem daně byly dány podmínky pro vydání napadeného rozhodnutí, a že správce daně postupoval v souladu s právní úpravou.

V další části se odvolací orgán vypořádává s odvolacími námitkami:

Ad část II. bod [11] písm. a)

[25] Odvolací orgán po prostudování spisového materiálu k argumentaci odvolatele týkající se neodhalené nesrovnalosti uvádí, že v kapitole 8. Nesrovnalosti a sankce bodu 8.1. Závazné metodiky FSEU (Ad bod [15] tohoto rozhodnutí) je definováno, co se rozumí pod pojmem nesrovnalost. V letech 2014 a 2015 byla odvolatelem provedena veřejnosprávní kontrola na místě u oprávněných žadatelů, tj. obcí a příspěvkové organizace zřízené krajem, jejímž předmětem bylo prověření použití prostředků finanční podpory z FSEU poskytnutých na nápravu bezprostředních škod a nouzových operací, způsobených povodněmi v červnu 2013 na území Ústeckého kraje. V rámci této veřejnosprávní kontroly bylo odvolatelem zjištěno několik pochybení, tj. kontrolních zjištění. Mimo jiné bylo kontrolou u oprávněných žadatelů zjištěno nedodržení zákonné lhůty stanovené v ustanovení § 147a odst. 2 ZVZ, neboť tito oprávnění žadatelé (ve vztahu k ZVZ veřejní zadavatelé) nezveřejnili na svých profilech znění rámcových smluv, v jednom případě znění dodatku k rámcové smlouvě, ve stanoveném termínu, a to do 15 dnů od jejich uzavření. Uveřejnění rámcových smluv a dodatku proběhlo až po termínu, který ukládal ZVZ. Odvolací orgán konstatuje, že v některých případech došlo ke zveřejnění až v průběhu veřejnosprávní kontroly. Odvolatel předmětné zjištěné pochybení klasifikoval jako nedostatek „ryze formální“, neboť dle jeho názoru ve svém důsledku nijak neovlivnil, ani nemohl ovlivnit samotný průběh zadávacího řízení dotčených veřejných zakázek a tato povinnost stanovená zákonem byla u oprávněných žadatelů po termínu splněna. Odvolací orgán k výše uvedeným skutečnostem uvádí, že nesrovnalost dle Závazné metodiky FSEU představuje mimo jiné porušení právních předpisů ČR. V daném případě není rozhodné, zda byl dodržen účel dotace a to, že kontrolní zjištění nemělo vliv na postup zadávání zakázek, čímž argumentuje

odvolatel, ale skutečnost, že postupem oprávněných žadatelů (konečných příjemců dotace) došlo k porušení ZVZ, tzn. právního předpisu ČR a uvedené pochybení mělo být tedy vyhodnoceno jako nesrovnalost. V kapitole 8 Závazné metodiky FSEU je k definici pojmu nesrovnalost pod čarou doplněno následující: „V případě vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně dle zákona o rozpočtových pravidlech a dle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů platí, že v důsledku porušení rozpočtové kázně došlo nebo mohlo dojít ke ztrátě ve veřejném rozpočtu ČR, a to započtením neoprávněného výdaje...“. Odvolací orgán k uvedené citaci doplnění pod čarou uvádí, že z textu vyplývá, že postupem odvolatele také „mohlo“ dojít ke ztrátě ve veřejném rozpočtu ČR. Není zde pevně stanoveno, že postup zprostředkovatele musí tuto ztrátu skutečně znamenat. Přestože odvolatel vyhodnotil porušení § 147a odst. 2 ZVZ jako formální pochybení, jednalo se ze strany oprávněných žadatelů ve vztahu k odvolateli o porušení rozpočtové kázně dle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a odvolatel měl tuto skutečnost hlásit poskytovateli dotace. Odvolatel v odvolání mimo jiné uvedl, že pokud by předmětné kontrolní zjištění vyhodnotil jako nesrovnalost mající za následek porušení rozpočtové kázně, přistoupil by dle Tabulky snížených odvodů za porušení rozpočtové kázně v důsledku porušení pravidel pro zadávání zakázek k vyměření nulového odvodu, neboť dle jeho názoru má toto pochybení pouze formální charakter bez případného finančního dopadu. Odvolací orgán nerozporuje tvrzení odvolatele o vyměření nulového odvodu, avšak dle jeho názoru je podstatná skutečnost, že by toto pochybení bylo vyhodnoceno jako porušení rozpočtové kázně, což znamená zjevnou nesrovnalost. Odvolací orgán dále podotýká, že Závazná metodika FSEU stanovuje také postup zprostředkovatele, tj. odvolatele, pro případ zjištění nesrovnalosti v závislosti na charakteru porušení, a to také pro případ, odhalí-li podezření na nesrovnalost nezakládající podezření na porušení rozpočtové kázně. Každé takové jednotlivé podezření na nesrovnalost je pak dle kapitoly 8. Nesrovnalosti a sankce bodu 8.1. části II. Závazné metodiky FSEU zprostředkovatel (tj. odvolatel) povinen hlásit poskytovateli dotace, tak jako v případě jasné nesrovnalosti, přičemž tato povinnost byla přenesena také do jednotlivých Rozhodnutí – část III. Povinnosti zprostředkovatele bod 15. Hlášení nesrovnalostí.

[26] Pokud odvolatel, kterému byly přiděleny peněžní prostředky na základě jednotlivých Rozhodnutí, které dále poskytl na základě veřejnoprávních smluv obcím a příspěvkové organizaci zřízené krajem, tj. oprávněným žadatelům, zjistil v rámci jím prováděných veřejnosprávních kontrol u oprávněných žadatelů nedodržení postupu v souladu se ZVZ, spočívající v nedodržení zákonné lhůty pro uveřejňování smluv uzavřených na veřejné zakázky, včetně jejich změn a dodatků, dle § 147a odst. 2 ZVZ, byť byla stanovená povinnost splněna v pozdějším termínu, jednalo se dle § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů o neoprávněné použití peněžních prostředků. Dle tohoto ustanovení zákona je neoprávněným použitím peněžních prostředků jejich použití, kterým byla mimo jiné porušena povinnost stanovená právním předpisem či veřejnoprávní smlouvou, přičemž za porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek se dle § 22 odst. 5 tohoto zákona uloží odvod ve výši nejzávažnějšího porušení těchto pravidel u stejné veřejné zakázky, nestanoví-li veřejnoprávní smlouva o poskytnutí peněžních prostředků jinak. Pokud tedy odvolatel u oprávněných žadatelů zjistil porušení ZVZ, a i v případě, že by v souladu s Tabulkou snížených odvodů za porušení rozpočtové kázně v důsledku porušení pravidel pro zadávání zakázek za příslušná pochybení stanovil nulový odvod, byl vzhledem k povinností vyplývajícím ze Závazné metodiky FSEU a Rozhodnutí povinen hlásit poskytovateli dotace zjištěná pochybení, tj. nesrovnalosti či podezření na nesrovnalosti. Zjištěné skutečnosti týkající se porušení ZVZ spočívající v porušení povinnosti uveřejňování je nutno považovat za nesrovnalost ve smyslu ustanovení kapitoly 8 bodu 8.1 Závazné metodiky FSEU, přestože tak odvolatelem vyhodnocena nebyla. Vzhledem ke skutečnosti, že odvolatel poskytovateli dotace nesrovnalost nenahlásil, dopustil se porušení povinnosti stanovené v části III bodu 15. jednotlivých Rozhodnutí a zároveň ustanovení kapitoly 8 bodu 8.1. Závazné metodiky FSEU, čímž se dopustil neoprávněného použití peněžních prostředků poskytnutých z Národního fondu ve smyslu ustanovení § 3 písm. e) zákona o rozpočtových

pravidlech. Správce daně na základě vlastního zhodnocení postupu daňového subjektu konstatoval porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech. Odvolací orgán se s postupem správce daně ztotožňuje a dodává, že správce daně postupoval v souladu s výše uvedenými právními předpisy a daňovým řádem.

Ad část II. bod [11] písm. b)

[27] Odvolací orgán se neztotožňuje s námitkou odvolatele týkající se toho, že správce daně nijak nepřihlédl k tvrzením daňového subjektu ve vyjádření. Správce daně se se skutečnostmi uvedenými daňovým subjektem ve vyjádření vypořádal v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí, a to na stranách 4 a 5. Odvolací orgán konstatuje, že vzhledem k tomu, že daňový subjekt ve vyjádření neuvedl žádné nové skutečnosti a zjištěná pochybení nevyvrátil žádnými novými relevantními důkazními prostředky, ponechal správce daně závěr zjištění uvedeného v oznámení beze změny. Odvolací orgán nesouhlasí s názorem odvolatele, který se domnívá, že neporušil povinnost stanovenou v části III bodu 15. Rozhodnutí, neboť veřejnou kontrolou odhalil u oprávněných žadatelů porušení postupu dle ZVZ a byl povinen toto pochybení, tj. nesrovnalost či podezření na nesrovnalost, hlásit poskytovateli dotace, což však neučinil. Skutečnost, že odvolatel nevyhodnotil zjištěná pochybení jako nesrovnalost, nelze zohlednit, neboť byla zapříčiněna úvahou odvolatele, který však svým podpisem souhlasil s povinnostmi uvedenými v příslušných Rozhodnutích a měl tedy postupovat v jejich souladu. Za porušení povinností zprostředkovatele, uvedených v části III Rozhodnutí, je odvolatel dle Rozhodnutí (část V) také sankcionován.

Ad část II. bod [11] písm. c)

[28] Odvolatel v odvolání argumentuje tím, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť správce daně nikterak nezdůvodnil, jak by postupem daňového subjektu mohlo dojít ke ztrátě v rozpočtech EU a ČR na základě již dávno zhojeného pochybení a pouze cituje ustanovení Závazné metodiky FSEU. Odvolací orgán k této argumentaci odvolatele uvádí, že dle části III bodu 15. Rozhodnutí byl odvolatel povinen poskytovateli dotace **nahlásit každé jednotlivé podezření na nesrovnalost**, které zjistil v rámci provedených kontrol u oprávněných žadatelů. Dle odvolacího orgánu představuje každé pochybení zjištěné v rámci veřejnosprávní kontroly nesrovnalost či podezření na nesrovnalost, bez ohledu na skutečnost, zda toto pochybení má nebo nemá dopad na účel dotace a má pouze formální charakter. Odvolací orgán také konstatuje, že se správce daně v napadeném rozhodnutí dostatečně vypořádal s argumentací odvolatele, kterou uvedl ve vyjádření, neboť svůj právní názor podložil ustanoveními jednotlivých právních předpisů, tj. ustanoveními Závazné metodiky FSEU, Rozhodnutí, ZVZ a zákona o rozpočtových pravidlech. Odvolací orgán k argumentaci odvolatele týkající se neodůvodnění ztráty v rozpočtech EU a ČR postupem daňového subjektu, který byl již dávno zhojen, uvádí, že i v případě, že se jedná o pochybení, která nepředstavují ztrátu v rozpočtu EU a ČR a jsou spíše formální povahy, jedná se o porušení povinností, byť mnohdy přísných zejména ve vztahu k prostředkům poskytnutým na odstraňování povodňových škod, stanovených poskytovatelem dotace, která musí být dodržována. Tento postup chrání poskytovatele dotace, který peněžní prostředky poskytuje de facto z dobré vůle a zodpovídá za své postupy Evropské komisi. Toto tvrzení dokládá také rozhodovací praxe NSS, například rozsudek č. j. 9 Afs 63/2012–39 ze dne 7. 2. 2013 (Ad bod [22] tohoto rozhodnutí). Odvolací orgán připomíná, že odvolatel jako zprostředkovatel finančních prostředků svým podpisem souhlasil s obsahem Rozhodnutí, a tedy i s povinnostmi zprostředkovatele uvedenými v části III. Odvolatel rovněž podpisem souhlasil se sankcemi za porušení povinností uvedených v části V. Rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že byl odvolatel s obsahem Rozhodnutí obeznámen, měl tedy učinit všechny potřebné kroky k tomu, aby předešel porušení stanovených povinností a vyhnul se případnému sankcionování. Odvolací orgán k výše uvedenému doplňuje, že správce daně

zohlednil, že ze strany odvolatele nedošlo k závažnému pochybení a stanovil odvod dle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech v souladu se zásadou proporcionality, a to ve výši 1 % z částky dotace poskytnuté oprávněným žadatelům, u nichž bylo zjištěno porušení ZVZ a u nichž nebyla daná skutečnost odvolatelem oznámena poskytovateli dotace.

[29] Odvolací orgán se dále vyjádří k argumentaci odvolatele týkající se předložených protokolů o kontrole, kontrolního zjištění MF a zprávy interního auditu. Odvolatel se domnívá, že MF, které představuje rovněž kontrolní orgán, mělo v době kontroly k dispozici protokoly o kontrole vypracované odvolatelem v rámci veřejnosprávních kontrol, a mělo tedy závěry obsažené v protokolech o kontrole ověřit při kontrole, která ze strany MF probíhala ve dnech od 21. 4. 2015 do 18. 6. 2016. Dle odvolacího orgánu však ze spisového materiálu nevyplyvá, že by MF v době kontroly v uvedeném termínu tyto protokoly o kontrole skutečně mělo k dispozici a toto tvrzení odvolatel nijak nepodložil. Odvolací orgán konstatuje, že z kontrolního zjištění MF vyplývá, že se tato kontrola nezaměřovala na zjištění jednotlivých veřejnosprávních kontrol, tedy závěry z protokolů o kontrole, ale na fungování vnitřního systému řízení a kontroly implementace prostředků FSEU u odvolatele. Kontrolní zjištění MF pouze obsahuje informaci o tom, že byly v roce 2014 a 2015 odvolatelem provedeny veřejnosprávní kontroly u 17 příjemců účelové dotace, tzn. obcí a příspěvkové organizace zřízené krajem. Kontrolní zjištění MF a také zpráva interního auditu obsahují především souhrnné informace o smluvních vztazích mezi odvolatelem a oprávněnými žadateli, informace o publicitě, účetnictví, bezpečnostních informačních systémech a souhrnné informace o prováděných kontrolách u oprávněných žadatelů. Odvolací orgán podotýká, že pokud mělo MF skutečně v době kontroly tyto protokoly o kontrole k dispozici, nedá se doložení protokolů o kontrole pokládat za splnění oznamovací povinnosti odvolatele, neboť nesrovnalosti měly být dle části III bodu 15. Rozhodnutí hlášeny samostatně a jednou za 6 měsíců měl být také hlášen na předepsaném formuláři jejich vývoj. Odvolací orgán konstatuje, že vzhledem k tomu, že předmětné nesrovnalosti byly v době veřejnosprávní kontroly odstraněny, postačilo ke splnění oznamovací povinnosti ze strany odvolatele jejich prvotní oznámení bez přehledu dalšího vývoje.

Ad část II. bod [11] písm. d)

[30] Odvolací orgán v souvislosti s námitkou odvolatele týkající se nesprávně vyhodnocení splnění povinnosti a k argumentaci, že Závazná metodika FSEU a Rozhodnutí obsahují nejasné formulace, uvádí, že zde existuje rozdílnost povinností odvolatele, který je dle části III bodu 6. Rozhodnutí povinen informovat poskytovatele dotace o všech kontrolách provedených u samotného odvolatele jinými subjekty než poskytovatelem dotace a povinnosti dle části III bodu 15. Rozhodnutí, kdy je odvolatel povinen nahlásit poskytovateli dotace každé podezření na nesrovnalost, které zjistil v rámci jím provedených kontrol u oprávněných žadatelů, a to na zvláštním formuláři, přičemž ve stanovených pravidelných intervalech má také povinnost hlásit vývoj zjištěné nesrovnalosti do doby definitivního uzavření této nesrovnalosti. Tyto dvě povinnosti nelze směšovat, neboť každá plní jinou funkci. Odvolací orgán dodává, že povinnost provádět kontroly u oprávněných žadatelů odvolateli plyne z části III bodu 5. Rozhodnutí, přičemž skutečnost, že kontroly provádí, je povinen odvolatel poskytovateli dotace doložit až na žádost poskytovatele dotace. Odvolací orgán na základě výše uvedeného odůvodnění nesouhlasí s tvrzením odvolatele o nejasně stanovených povinnostech poskytovatele dotace v Rozhodnutí.

Ad část II. bod [11] písm. e)

[31] Odvolací orgán k námitce odvolatele týkající se toho, že není příjemcem dotace, ale pouze zprostředkovatelem a dle ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech je porušení rozpočtové kázně neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků jejich příjemcem, uvádí, že s názorem odvolatele nesouhlasí, neboť mu byly příslušené peněžní prostředky poskytnuty ve smyslu § 14 zákona o rozpočtových pravidlech za účelem jejich dalšího poskytnutí oprávněným žadatelům ve smyslu Závazné metodiky FSEU na krytí výdajů veřejných rozpočtů na odstraňování povodňových škod v důsledku povodní v červnu 2013 na území Ústeckého kraje, tj. na území zprostředkovatele dotace, a to na základě příslušných Rozhodnutí, což bylo vymezeno v části I bodu 1. Rozhodnutí. Odvolateli v roli zprostředkovatele byly v části III Rozhodnutí stanoveny povinnosti, které byl povinen plnit, přičemž v části V. Rozhodnutí je uvedeno, že porušení povinností zprostředkovatelem, tj. odvolatelem, stanovených v Rozhodnutí, je porušením rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech a dále jsou v Rozhodnutí stanoveny sankce, které dopadají na zprostředkovatele (tj. odvolatele), pokud povinnosti stanovené v části III Rozhodnutí nesplní. Pokud odvolatel nesplnil povinnost vyplývající z části III bodu 15. Rozhodnutí, dopustil se neoprávněného použití peněžních prostředků poskytnutých z Národního fondu ve smyslu § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech, a tím tedy porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Skutečnost, že byly odvolatelem poskytnuté peněžní prostředky v termínu přerozděleny oprávněným žadatelům v souladu se Závaznou metodikou FSEU, nemění nic na tom, že se odvolatel dopustil porušení povinností jemu stanovených Rozhodnutím.

[32] Odvolatel dále také uvedl, že odvod byl stanoven v souladu s přílohou Pokynu č. GFŘ-D-27, která se však vztahuje na konečné příjemce dotace, kdežto on plnil pouze roli zprostředkovatele a finanční prostředky nepoužil ani k úhradě výdajů vlastních projektů. Odvolací orgán k této námitce uvádí, že poskytovatel dotace stanovil v části V Rozhodnutí, sankce za nedodržení stanovených povinností. V této části Rozhodnutí je uvedeno, že za nedodržení povinností vyplývajících z části III bodu 15. Rozhodnutí je stanovena sankce pod bodem c) podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech v částce, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň. Správce daně proto přistoupil k aplikaci Pokynu č. GFŘ-D-27 a stanovil odvod za porušení rozpočtové kázně proporcionálně v souladu s čl. II bodu 2) přílohy tohoto pokynu, a to ve výši 1 % z částky dotace poskytnuté odvolatelem oprávněným žadatelům, u nichž bylo zjištěno porušení ZVZ a daná skutečnost nebyla odvolatelem poskytovateli dotace ve smyslu povinnosti stanovené v části III bodu 15. Rozhodnutí oznámena, tj. ve výši 162.982,- Kč. Podle Pokynu č. GFŘ-D-27 postupuje správce daně v případě stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně ve výši, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň, podle ustanovení § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech, v předmětném případě ve znění účinném do 19. 2. 2015. Odvolací orgán podotýká, že z textu tohoto pokynu nevyplývá, že by se vztahoval pouze na subjekty, které pochybily při financování vlastních projektů nebo byly konečnými příjemci dotace, jak uvedl odvolatel v odvolání a námitku odvolatele tak odvolací orgán neshledává důvodnou.

[33] Odvolací orgán v souladu s § 114 odst. 2 daňového řádu přezkoumal ve všech vzájemných souvislostech odvoláním napadené rozhodnutí v rozsahu požadovaném v odvolání a po zhodnocení všech důkazních prostředků dospěl k závěru, že námitky odvolatele nejsou důvodné.

Na základě všech výše uvedených argumentů odvolacího orgánu lze konstatovat, že postup správce daně v provedení daňové kontroly i jeho závěry vyplývající z kontrolního zjištění jsou v souladu s platnými právními předpisy.

Vzhledem k tomu, že v odvolacím řízení nevyšly najevo žádné nesprávnosti nebo nezákonnosti odvolatelem neuplatněné, které by mohly mít vliv na výrok rozhodnutí o odvolání, rozhodl odvolací orgán tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

POUČENÍ

Proti tomuto rozhodnutí se nelze dále odvolat (§ 116 odst. 4 daňového řádu).

JUDr. Iva Jelínková, Ph.D.
ředitel odboru

Na vědomí

Finanční úřad pro Ústecký kraj