



JUDr. Alena SCHILLEROVÁ, Ph.D.
ministřyně financí

PID: MFCR9XKRNG

Č. j.: MF-19411/2019/4701-6

Počet listů: 5

Počet příloh: 4

Praha *21. 8. 2019*

Vážený pane předsedo,

v dopise ze dne 30. července 2019 se na mne obracíte s dotazem ve věci systému kontrol, porušování rozpočtové kázně a souvisejících sankcí.

System finanční kontroly je upraven v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů a dopadá na celou veřejnou správu, tedy nejen na výkon státní správy, ale i na výkon samosprávy. Obce a kraje mají v tomto systému obdobné povinnosti jako ministerstva.

System finančních kontrol zahrnuje mimo jiné i kontrolu žadatelů a příjemců dotací, včetně dotací poskytovaných z prostředků Evropské unie. Kontrolu žadatelů a příjemců dotací provádí poskytovatel dotace, Ministerstvo financí a finanční úřady, případně instituce Evropské unie.

Kontrolní činnost orgánů Finanční správy je prováděna na základě vnějších podnětů nebo vlastní analytické a vyhledávací činnosti. Kontrolní činnost orgánů Finanční správy se nezaměřuje na konkrétní skupiny příjemců dotací. Hlavním cílem Finanční správy při její vyhledávací činnosti je odhalování dotačních podvodů a dotačních rizik.

V rámci dohledové pravomoci orgánů Finanční správy při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně se provádí kontrola příjemců peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu a peněžních prostředků z rozpočtu Evropské unie.

V případě kontroly dotací poskytnutých z veřejných rozpočtů jsou kontroly na místě primárně prováděny ze strany jejich poskytovatelů. Jde o veřejnosprávní kontrolu prováděnou na základě zákona o finanční kontrole. Pokud veřejnosprávní kontrola odhalí, že příjemce dotace porušil rozpočtovou kázeň podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), předá podklady finančnímu úřadu k zahájení řízení a případnému vydání rozhodnutí – platebnímu výměru. V případě, že porušení rozpočtové kázně odhalí v rámci veřejnosprávní kontroly poskytovatel dotace, má povinnost před předáním podnětu finančnímu úřadu vyzvat příjemce dotace k vrácení dotace nebo její části dle ustanovení § 14f rozpočtových pravidel. Nevyhoví-li příjemce dotace této výzvě, zasílá poskytovatel dotace podnět finančnímu úřadu.

Orgán Finanční správy daňovou kontrolu zahajuje v případě, že podklady předané od jiných orgánů veřejné správy (např. poskytovatelů dotací) jsou nedostatečné pro vydání platebního výměru, a dále v případě, že jde o daňovou kontrolu zahájenou orgánem Finanční správy ex offo v rámci jeho vyhledávací činnosti. Kontrola finančního úřadu je kontrolou třetích očí a představuje pro příjemce nezávislé posouzení zejména v případě rozporu s poskytovatelem.

Na základě analýzy¹ dospělo Ministerstvo financí k závěru, že k řešení této duplicity není zapotřebí provést legislativní změnu, resp. že původně zamýšlená legislativní změna (převod agendy vedení řízení o porušení rozpočtové kázně z orgánů Finanční správy na poskytovatele dotací) by sama o sobě neznamenal snížení administrativní zátěže, odstranění duplicit, ani by neřešila rozdílné závěry kontrolních orgánů. Na základě tohoto závěru Ministerstvo financí připravilo metodický pokyn CHJ č. 4 Metodika předávání podnětů na orgány Finanční správy České republiky². Cílem metodického pokynu je stanovit formu a náležitosti podnětu k zahájení řízení o podezření na porušení rozpočtové kázně a nároky na další podklady, které by měly být součástí podnětu. Od kvality tohoto podnětu se v mnoha případech odvíjí, jestli orgány Finanční správy zahájí daňovou kontrolu, anebo díky dostatečnému množství důkazních prostředků rovnou zahájí vyměřovací řízení bez předchozího provedení daňové kontroly. Na vydání metodického pokynu navazují školení organizovaná Ministerstvem financí ve spolupráci s Generálním finančním ředitelstvím.

K výraznému omezení duplicitních kontrol došlo novelou rozpočtových pravidel č. 25/2015 Sb., účinnou od 20. února 2015. Novelou byly rozšířené kompetence poskytovatele řešit porušení rozpočtové kázně bez ingerence orgánů Finanční správy. Ustanovením

¹ <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola-verejnych-financi/ostatni-dokumenty/analiza-systemu-kontrol-uzemnich-samospr-27552>

² <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/metodiky/2017/metodicky-pokyn-chj-c-4--metodika-predav-30414>

§ 14e rozpočtových pravidel byla rozšířená pravomoc poskytovatele při odhalení porušení rozpočtové kázně nevyplatit dotaci nebo její část, Ustanovením § 14f rozpočtových pravidel byla zavedena povinnost poskytovatele při odhalení porušení rozpočtové kázně vyzývat příjemce dotace k vrácení neoprávněně použitých prostředků, tj. umožnit příjemci prostředky dobrovolně vrátit a vyhnout se daňovému řízení ze strany orgánů Finanční správy a případnému penále.

Dalším opatřením, které přispívá k odstraňování duplicitních kontrol, jsou koordinační schůzky Generálního finančního ředitelství s poskytovateli evropských dotací a Nejvyšším kontrolním úřadem za účasti zástupců Ministerstva financí a orgánů Finanční správy. Předmětem těchto jednání je mimo jiné i vypořádání nesouladů kontrolních zjištění. Jednání rovněž přispívají k postupnému snižování počtu duplicitních kontrolních činností, a to formou zkvalitňování podnětů zasílaných poskytovateli na orgány Finanční správy, které tak mohou aplikovat postup pro vyměření bez zahájení vlastní daňové kontroly.

Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu jsou orgány rozhodující o odvodu za porušení rozpočtové kázně v řízení vedeném podle daňového řádu zcela nezávislé na výsledcích kontrol vedených podle jiných právních předpisů (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2014, č.j. 10 As 10/2014-73 a ze dne 25. 2. 2016, č.j. 7 Afs 13/2016/25). Orgány Finanční správy činí opatření tak, aby snížily kontrolní zátěž daňových subjektů. V situaci, kdy má finanční úřad k dispozici dostatek důkazních prostředků pro správné zjištění, stanovení a vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, není daňová kontrola (jako nejvíce formalizovaný a zároveň daňový subjekt nejvíce zatěžující postup při správě daní) s ohledem na zásadu přiměřenosti dle ustanovení § 5 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), zahajována. V takovémto případě je vedeno vyměřovací řízení bez předchozího provedení daňové kontroly při zachování veškerých procesních práv daňového subjektu.

Každé porušení dotačních podmínek, které nejsou v rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezeny jako méně závažné, zakládá porušení rozpočtové kázně (viz Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, ze dne 30.10.2018, č.j. 1 Afs 291/2017-33). Při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Finanční úřad musí vždy zvážit, k jaké výši odvodu je důvod a své rozhodnutí náležitě odůvodnit. Finanční úřad je i v případě zjištěného porušení podmínek formálního charakteru povinen konstatovat porušení rozpočtové kázně. Závažnost

a rozsah porušení se tak projeví až následně, tedy při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně.

Odvod za porušení rozpočtové kázně není sankcí za správní delikt ani trestní sankcí. V tomto ohledu se blíží spíše náhradě škody. Jde o vrácení peněžních prostředků do státního rozpočtu. Účel odvodu je kompenzační a nikoliv sankční (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 31. 3. 2015, č.j. 5 As 95/2014-46).

Proces správy odvodů za porušení rozpočtové kázně podléhá daňovému řádu. Po vyměření odvodu a penále je proto možné uplatnit všechny řádné i mimořádné opravné prostředky dané tímto právním předpisem spolu s možností podat žádost o prominutí odvodu i penále dle ustanovení § 44 odst. 13 rozpočtových pravidel. V případě nesouhlasu s vyměřeným odvodem je nutné se bránit opravnými prostředky dle daňového řádu, tj. odvolat se proti rozhodnutí o uložení odvodu. O odvolání rozhoduje Odvolací finanční ředitelství a následně lze podat proti tomuto rozhodnutí soudní žalobu.

K rozdílům v závěrech kontrolních orgánů (řídící orgán jako poskytovatel, auditní orgán, orgány Finanční správy) lze uvést, že neodstranitelné metodické rozdíly vyplývají z rozdílu ve vymezení nesrovnalosti a porušení rozpočtové kázně. Vymezení pojmu nesrovnalost ovlivňuje rozhodovací praxe Evropské komise, zatímco výklad rozpočtových pravidel a pojmu porušení rozpočtové kázně provádí národní soudy. V případě rozdílů v závěrech poskytovatelů dotací a finančních úřadů se může jednat o rozdíly v posouzení, zda lze uvedenou situaci postihnout odvodem za porušení rozpočtové kázně či nikoliv. Dále o případy, kdy poskytovatel dotace nemá k dispozici veškeré dokumenty, které má následně k dispozici finanční úřad v rámci kontroly nebo případ, kdy kontrola finančního úřadu probíhá s časovým odstupem.

Jako opatření k výše uvedeným důvodům uvádím návrh na snížení sazby penále z 1 promile na 0,4 promile z částky odvodu za každý den prodlení (novela zákona č. 218/2000 Sb., schválena vládou České republiky dne 30. 7. 2019), návrh nové koncepce zefektivnění kontrolních mechanismů, respektive řešení duplicitních kontrol na vstupu i výstupu, dále analýzu vznikajících rozdílů v kontrolních závěrech a následný přechod na jednotné posuzování a vyhodnocování kontrolních postupů. Tyto činnosti jsou zařazeny v návrhu Koncepce klientsky orientované veřejné správy 2030, která je v meziresortním připomínkovém řízení.

V současné době rovněž probíhají pravidelná setkání zástupců Generálního finančního ředitelství s poskytovateli dotací, auditního orgánu, Ministerstva financí a Nejvyššího

kontrolního úřadu. Dále jsou vytvořeny pracovní skupiny Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva financí, k řešení průřezových otázek včetně předcházení vzniku nesouladů.

K Vaším konkrétním dotazům ve věci evidence projektů financovaných z evropských strukturálních fondů uvádím v přílohách skutečnosti, které jsou k dispozici a v kompetenci Ministerstva financí. Další informace jsou součástí připravované Zprávy o finančních opravách EU prostředků v České republice k usnesení Poslanecké sněmovny č. 644 ze dne 4. června 2019. Zprávu o finančních opravách EU prostředků v České republice Vám zašleme po jejím schválení vládou České republiky.

S pozdravem

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J. Hůlka', is positioned on the right side of the page.

Vážený pan
Ing. Zbyněk Linhart
předseda Výboru pro územní rozvoj,
veřejnou správu a životní prostředí
Senát parlamentu České republiky