ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **R a E., s. r. o.,** zastoupeného advokátem Mgr. Ladislavem Trpkošem se sídlem Sušilova 1377, Hradec Králové, proti žalovanému: **Finanční ředitelství v Hradci Králové.** se sídlem Horova 17, Hradec Králové, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. 31 Ca 166/2003,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce (dále „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Hradci Králové (dále jen „žalovaný“) ze dne 29. 9. 2003, č. j. 4412/170/2003. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Finančního úřadu v Hradci Králové (dále jen „správce daně“) ze dne 23. 4. 2003, č. j. 113527/03/228980/2134, kterým byl stěžovateli stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 900 000 Kč. Napadeným rozsudkem byla zároveň zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 10. 2003, č. j. 4579/170/2003, kterým bylo k odvolání stěžovatele změněno rozhodnutí správce daně ze dne 24. 6. 2003, č. j. 147760/03/228980/2134, tak, že se částka vyměřeného penále zvýšila z 548 400 Kč na 567 300 Kč.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje zákonné důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. b) a d) zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), a namítá vady v řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž žalovaný vycházel, neměla oporu ve spisech; a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí krajského soudu.

Stěžovatel nejprve popisuje skutkový stav. Uvádí, že v březnu 1999 požádal Českou energetickou agenturu (dále též „ČEA“ či „poskytovatel dotace“) o dotaci na zateplení domu v K. ulici č. p. 264, H. K. ve výši 1 610 000 Kč. Podle této žádosti měly stavební práce začít v červenci 1999 a skončit do konce roku 2000, přitom stěžovatel počítal s tím, že o jeho žádosti bude rozhodnuto zhruba do dvou měsíců. Vzhledem k tomu, že ČEA do dvou měsíců kladně neodpověděla, stěžovatel provedení prací odložil a přestal věřit v poskytnutí dotace. Na konci roku 1999 ovšem dostal zprávu, že mu dotace bude poskytnuta. Stěžovatel očekával, že se s ČEA dohodne na posunutí termínů, neboť už nebylo možné realizovat termíny navržené v žádosti. ČEA ovšem trvala na převedení a vyčerpání dotace do konce roku 1999, což znamenalo, že stěžovatel měl na vše jen několik dní v období Vánoc. V obavě ze ztráty nároku na dotaci předložil stěžovatel Č. s. zálohovou fakturu na práce spojené se zateplením domu, neboť z ničeho podle něj nevyplývalo, že by zálohové faktury na zateplovací práce nebyly povoleny. Část dotace pak byla převedena na stavební firmu, která měla předmětné práce provést, zbytek dotace ve výši 710 000 Kč očekával stěžovatel později, namísto toho ovšem poskytovatel dotace požádal o vrácení dotace již poskytnuté.

Stěžovatel dále kritizuje napadený rozsudek krajského soudu, kterému vytýká především nepřezkoumatelnost. Krajský soud se nedostatečně vypořádal s otázkou úpravy práv a povinností poskytovatele dotace a jejího příjemce, zejména toho, zda se tato práva řídí autoritativním rozhodnutím poskytovatele dotace, nebo smlouvou mezi oběma stranami. I příjemce dotace má totiž právo znát podmínky poskytnutí dotace. Pokud by mohl poskytovatel dotace určovat podmínky poskytnutí autoritativně, musel by to krajský soud v rozsudku uvést a takové autoritativní rozhodnutí by muselo být podřízeno příslušnému procesnímu předpisu, např. správnímu řádu, a pohledem náležitostí rozhodnutí obsažených v takovém předpisu také posuzováno. Pokud by naopak poskytování dotace podléhalo režimu občanskoprávnímu, bylo by třeba zkoumat, zda došlo opravdu k uzavření oboustranně akceptované smlouvy, či zda návrh stěžovatele jako příjemce dotace uvedený v žádosti o dotaci ve výši 1 610 000 Kč není pro poskytovatele závazný a zároveň rozporný s přiznanou dotací. Dále stěžovatel namítá, že se krajský soud měl zabývat i otázkou doručení rozhodnutí o poskytnutí dotace, a uvádí konečně, že zjištění krajského soudu neodpovídají provedenému dokazování. Finanční úřad v Hradci Králové jako správce daně pak podle něj neunesl důkazní břemeno o porušení rozpočtové kázně.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje napadený rozsudek zrušit a dále žádá, aby byl jeho kasační stížnosti přiznán odkladný účinek, vzhledem k tomu, že má v současnosti značné finanční problémy, neboť mu hrozí dražba nemovitostí zastavených největšímu věřiteli.

Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že stěžovatel používá ty argumenty, které používal již ve svých odvoláních a žalovaný se tak s nimi již vypořádal ve svých rozhodnutích o těchto odvoláních. Žalovaný se také plně ztotožňuje s rozsudkem krajského soudu, napadeným nyní posuzovanou kasační stížností, a navrhuje proto, aby byla kasační stížnost zamítnuta jako neodůvodněná.

V souzené věci Nejvyšší správní soud z předmětného soudního spisu především zjistil, že dne 30. 3. 1999 podal stěžovatel přihlášku do Programu státních podpor při snižování spotřeby energie a podpory obnovitelných zdrojů energie. Dne 4. 11. 1999 pak statutární zástupce stěžovatele převzal Podmínky čerpání investiční dotace, kde byly uvedeny jeho hlavní povinnosti při realizaci investiční akce u dotace, jejíž výše byla v souvisejícím rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu vypracovaném ČEA o účelovém určení prostředků státního rozpočtu určena na 900 000 Kč.

Dne 22. 3. 2001 pak ČEA urgovala dodání podkladů k provedené investiční akci, tedy k regeneraci a zateplení bytového domu. V reakci na tuto urgenci stěžovatel dopisem ze dne 28. 4. 2001 oznámil, že se mu dosud nepodařilo kvůli problémům při stavebním řízení ve lhůtě dokončit veškeré stavební práce, a požádal o prodloužení lhůty do konce roku 2001, jinak slíbil poskytnutou dotaci ve výši 900 000 Kč vrátit. Toto prodloužení nebylo povoleno. ČEA provedla dne 28. 5. 2001 kontrolu realizace regenerace bytového domu, na niž byla dotace poskytnuta, a touto kontrolou bylo zjištěno, že realizace projektu nebyla vůbec zahájena. Proto požádala ČEA stěžovatele, aby poskytnutou dotaci vrátil. Tato částka byla stěžovatelem během srpna a září 2001 vrácena.

Poté byla Finančním úřadem v Hradci Králové zahájena u stěžovatele kontrola hospodaření s prostředky státního rozpočtu. Podle zprávy z této kontroly pod č. j. 7833/02/228980/2134 se stěžovatel dopustil porušení rozpočtové kázně. Jednatel stěžovatele R. N. se zavázal dne 4. 11. 1999 i k plnění Podmínek čerpání investiční dotace vydaných ČEA (dále jen „Podmínky“). Podle bodu 8 těchto Podmínek měla být dotace využita do konce roku 1999. Správce daně zjistil, že stěžovatel vyčerpal dotaci na základě dvojice faktur, ovšem práce, za něž mělo být tímto způsobem placeno, nebyly vůbec provedeny. Dále zejména měl podle bodu 12 Podmínek stěžovatel povinnost oznámit ČEA případnou změnu harmonogramu a také měl podle bodu 14 dodržet poměr mezi celkovými investičními náklady a dotací, ve skutečnosti však žádné vlastní náklady na akci nevynaložil a pouze vyčerpal dotaci z bankovního účtu. Stěžovatel se tak podle této zprávy dopustil ve smyslu bodu 23 Podmínek porušení rozpočtové kázně podle § 30 zákona č. 576/1990 Sb.

Na tuto zprávu zareagoval stěžovatel vyjádřením, kde protestoval proti tomu, že mu nebyl ustanoven advokát, že nebyly provedeny jím navrhované důkazy, zejména výslech zaměstnance ČEA pana Ch. Dále stěžovatel poukazoval na rozdílnost společnosti R. a E., s. r. o. jako právnické osoby a jejího jednatele R. N. jako nepodnikající fyzické osoby žádající o dotaci. Právě R. N. jako fyzická osoba také převzal Podmínky čerpání investiční dotace, aniž by s nimi ovšem souhlasil. Dále stěžovatel poukázal na to, že prvního porušení smlouvy mezi ním a poskytovatelem dotace se dopustila právě ČEA jako poskytovatel dotace, když neposkytla dotaci v požadované výši 1 610 000 Kč. Dále protestoval proti tomu, že Rozhodnutí o účelovém určení prostředků státního rozpočtu nesplňovalo formální zákonné nároky kladené obecně na rozhodnutí. Hájil také stanovisko, že mu nic nebránilo proplatit fakturu na dosud neprovedené práce. Celkově stěžovatel navrhoval, aby správce daně upustil od vyžadování penále.

Na základě výsledku výše popsané kontroly uložil správce daně stěžovateli platebním výměrem ze dne 23. 4. 2003 podle § 78 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve vazbě na § 30 zákona č. 576/1990 Sb. odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně ve výši 900 000 Kč, vzhledem k tomu, že poskytnutá dotace byla použita na úhradu za práce, které nebyly provedeny ani zahájeny. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání odůvodněné jednak odmítnutím tvrzení, že by převzal Rozhodnutí o účelovém

určení prostředků státního rozpočtu a související Podmínky, dále namítaným porušením stěžovatelova procesního práva vyjádřit se k některým podkladům rozhodnutí. Stěžovatel zde také přiznal, že během kontroly měnil svá tvrzení, neboť prožíval velmi hektické období. Konečně stěžovatel připomněl, že již v roce 2001 dotaci v plné výši 900 000 Kč vrátil.

Toto odvolání zamítl žalovaný svým výše označeným rozhodnutím ze dne 29. 9. 2003. V tomto rozhodnutí shledal nepochybným, že přihlášku do Státního programu na podporu úspor energie a využití alternativních zdrojů energie podal stěžovatel, za něhož jednal jednatel R. N., který také následně převzal znění Podmínek. Dále žalovaný akceptoval částečně stěžovatelovu námitku, když přiznal, že správce daně neprokázal, že stěžovatel řádně převzal Rozhodnutí o účelovém určení prostředků státního rozpočtu, a proto nedodržení tam uvedených limitů nelze považovat za porušení rozpočtové kázně. Stěžovatel ovšem převzal dle žalovaného řádně Podmínky, a to dne 4. 11. 1999, přitom některé z podmínek tam obsažených vskutku nedodržel, konkrétně body 3, 8 a 12, a dopustil se tak ve smyslu bodu 23 Podmínek porušení rozpočtové kázně podle § 30 zák. č. 576/1990 Sb. Důkazy navrhované stěžovatelem k provedení označil žalovaný za nadbytečné. Konstatoval také, že sice stěžovatel vskutku již vrátil poskytnutou dotaci ve výši 900 000 Kč, ovšem přesto bylo nutné v dané věci vydat napadený platební výměr, neboť inkaso daní se může dít výhradně na základě rozhodnutí příslušného správce daně. Výše poskytnuté dotace pak mohla být pro stěžovatele stěží překvapivá, neboť podle mechanismu poskytování dotací měla být se stěžovatelem konečná částka dohadována. Žalovaný konečně odmítl tvrzení, že by pan R. N. podepisoval během poskytnutí dotace podstatné dokumenty jako nepodnikající fyzická osoba, ale setrval na tvrzení, že je podepisoval jako jednatel stěžovatele.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové. V této žalobě stěžovatel opět připomněl spornost určení data doručení Rozhodnutí o účelovém určení prostředků státního rozpočtu. Podle stěžovatele má i toto rozhodnutí povahu rozhodnutí podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“). Z jeho § 31 odst. 8 pak vyplývá, že doručení předmětných písemností měl prokázat správce daně. Teprve po prokázání řádného doručení lze přitom argumentovat porušením povinností v něm stanovených. Stěžovatel vytkl předmětnému Rozhodnutí o účelovém určení prostředků státního rozpočtu také řadu dalších formálních nedostatků vyplývajících z daňového řádu. Co se týče doručení připojených Podmínek, setrval stěžovatel na názoru, že je převzal R. N. jako fyzická osoba a nikoli jako jednatel stěžovatele. Stěžovatel zde trval i na překvapivosti toho, že obdržel dotaci pouze ve výši 900 000 Kč.

Dále správce daně vydal dne 24. 6. 2003 platební výměr na penále za porušení rozpočtové kázně za období od 1. 1. 2000 do 30. 8. 2001 vzhledem k celé částce 900 000 Kč, respektive do 4. 9. 2001 vzhledem ke zbývající částce 300 000 Kč, tedy v celkové výši 548 400 Kč. Také proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, v němž namítal, že se správci daně nepodařilo prokázat, že by obdržel Rozhodnutí o účelovém určení prostředků státního rozpočtu včetně Podmínek. Přitom otázku jejich doručení považoval stěžovatel za esenciální a způsob, jakým se s ní vypořádal správce daně, označil za porušení práva na spravedlivý proces. I další argumenty byly obdobné argumentům obsaženým v odvolání proti platebnímu výměru na samotný odvod za porušení rozpočtové kázně.

O tomto odvolání rozhodl žalovaný svým výše označeným rozhodnutím ze dne 3. 10. 2003, kterým byl platební výměr změněn a částka penále zvýšena na 567 300 Kč. Žalovaný zde odkázal na své rozhodnutí ze dne 29. 9. 2003 a doplnil, že penalizační datum

bylo nutno stanovit na den, kdy byly prostředky z účtu stěžovatele jako příjemce dotace neoprávněně vydány, tedy na den 8. 12. 1999 vůči částce 600 000 Kč a na den 14. 12. 1999 vůči částce 300 000 Kč. Z tohoto důvodu zvýšil částku penále o penále vzniklé od těchto dní do 31. 12. 1999.

Také proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu ke Krajskému soudu v Hradci Králové opřenou o obdobnou argumentaci jako u žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 9. 2003. Proti oběma těmto žalobám podal žalovaný vyjádření, v němž uvedl, že Rozhodnutí o účelovém určení prostředků státního rozpočtu vydané poskytovatelem dotace není rozhodnutím ve smyslu daňového řádu. Co se týče výše poskytnuté dotace, odkázal žalovaný na to, že již před poskytnutím dotace jsou s příjemcem dotace vyplňovány formuláře RA 80 a RA 81, přičemž podle těchto formulářů měla být státem poskytnuta ve stěžovatelově případě dotace ve výši 600 000 Kč, následně byla zvýšena o dalších 300 000 Kč.

Krajský soud v Hradci Králové spojil řízení o obou těchto žalobách a rozhodl o nich svým rozsudkem napadeným nyní posuzovanou kasační stížností. V tomto rozsudku odmítl s poukazem na ustanovení § 69 s. ř. s. pasivní žalobní legitimaci Finančního úřadu v Hradci Králové, neboť žalovaným v daném řízení mohlo být jen Finanční ředitelství v Hradci Králové jako správní orgán, který rozhodl v posledním stupni. Žalobu vůči Finančnímu ředitelství v Hradci Králové pak zamítl jako nedůvodnou. Krajský soud pokládal za nesporné, že Přihláška do Státního programu podpor při snižování spotřeby a energie a podpory obnovitelných zdrojů energie ze dne 30. 3. 1999 byla podána stěžovatelem a podepsána R. N. jako jeho statutárním zástupcem. Nesporným dále bylo, že dne 4. 11. 1999 převzala táž osoba jako statutární zástupce stěžovatele Oznámení limitu investičních výdajů státního rozpočtu v roce 1999 č. 1 na částku 600 000 Kč a současně převzala i Podmínky. Oznámení limitu č. 2 převzatého dne 2. 12. 1999 na částku 300 000 Kč pak bylo obdobného znění. Dále bylo nesporné, že celková částka byla ve dnech 8. 12. a 14. 12. 1999 poukázána zhotoviteli stavební akce, stavební práce však nebyly realizovány. Dále krajský soud konstatoval, že stěžovateli bylo nepochybně známo, jaké jsou podmínky poskytnutí dotace a jaké jsou důsledky jejich nesplnění. Pokud pak stěžovatel odebral poskytnuté prostředky ze státního rozpočtu, použil je zálohově na stavební práce, které pak nebyly provedeny, a nesplnil tak podmínku účelovosti použití dotací; použil dotaci v rozporu s těmito Podmínkami. Krajský soud nepřisvědčil stěžovateli v tom, že by Rozhodnutí o účelovém určení prostředků státního rozpočtu bylo rozhodnutím ve smyslu daňového řádu. Žalovaný navíc nepovažoval za porušení rozpočtové kázně porušení ukazatelů obsažených v tomto rozhodnutí, nevyvozoval z něj žádné důsledky a posouzení jeho doručení tak nebylo z hlediska zákonnosti rozhodnutí žalovaného významné. Nelze navíc přisvědčit tvrzení, že by Podmínky nepřevzal R. N. v pozici statutárního zástupce stěžovatele, a i tuto námitku tak krajský soud odmítl. Stejně tak odmítl stěžovatelovo tvrzení, že stát nedodržel návrh smlouvy v otázce výše dotace a připomněl stěžovateli, že poskytnutí dotace není smlouvou, ale rozhodnutím. Došlo tedy i podle krajského soudu k porušení Podmínek a stěžovateli byla důvodně stanovena povinnost odvodu neoprávněně použitých prostředků státního rozpočtu včetně penále.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud musí nejprve uvést na pravou míru otázku označení žalovaných. Stěžovatel totiž označuje jako žalované jak Finanční ředitelství v Hradci Králové, tak také Finanční úřad v Hradci Králové a konečně i Krajský soud v Hradci Králové. Tento přístup ovšem protiřečí smyslu a zákonné úpravě účastenství v řízení o kasační stížnosti. Pro toto řízení vymezuje okruh účastníků jednoznačným způsobem ustanovení § 105 odst. 1 s. ř. s. Podle něj jsou účastníky řízení o kasační stížnosti stěžovatel a všichni, kdo byli účastníky původního řízení. Nelze tak za účastníka řízení o kasační stížnosti považovat například krajský soud rozhodující v prvém stupni. Stejně tak není účastníkem ani Finanční úřad v Hradci Králové, když chybnost jeho označení za žalovaného správně vyřkl a stěžovateli vysvětlil již krajský soud. Za žalovaného je tak nutno považovat jedině Finanční ředitelství v Hradci Králové a zdejší soud tak také v celém rozsudku činí.

Stěžovatel klade v kasační stížnosti jako rozhodnou otázku režimu poskytování dotací a nabízí potenciální důsledky jeho podřazení buď pod režim občanskoprávní, nebo pod režim autoritativního rozhodování poskytovatele dotace.

Odpověď na tuto otázku je nejprve třeba ukotvit do právního předpisu, kterým se poskytnutí předmětné dotace řídilo. Vzhledem k tomu, že byla dotace poskytnuta v roce 1999, řídilo se toto poskytnutí zákonem č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky). Tento zákon byl sice s účinností od 1. 1. 2001 zrušen zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ovšem podle jeho § 77 odst. 1 a § 78 se jak na prostředky státního rozpočtu poskytnuté před účinností tohoto zákona, tak na porušení rozpočtové kázně, ke kterému došlo před účinností tohoto zákona a které bylo zjištěno za jeho účinnosti, použijí dosavadní právní předpisy, v nyní posuzovaném případě tedy právě zák. č. 576/1990 Sb.

Tento starší a nyní již neúčinný právní předpis také po celou dobu používali jak správce daně, tak žalovaný a konečně i krajský soud. Vzhledem k jeho relativní stručnosti v něm ovšem nenalezneme odpovědi na obecnější otázky, jako právě uspokojivou odpověď na obecnou otázku o právním režimu, v němž se v českém právním řádu pohybuje poskytování dotací. Tato odpověď naopak vyplývá v jednoznačné podobě zejména z § 14 a § 15 nyní platných rozpočtových pravidel. Z prvého z těchto ustanovení plyne ve vztahu k fázi poskytování dotace, že toto poskytnutí je jakýmsi dobrodiním státu, na něž není obecně právní nárok, jež nepodléhá správnímu řádu ani soudnímu přezkumu a děje se rozhodnutím poskytovatele dotace, které má zvláštní náležitosti, pouze částečně shodné s formálními náležitostmi obecného správního rozhodnutí, a je vydáváno poskytovatelem dotace v reakci na žádost potenciálního příjemce dotace. Jakkoli nelze výše řečené plně vztáhnout jako účinné právo použitelné na nyní posuzovaný případ, je tím poskytnuto určité vodítko pro posouzení obecného režimu poskytování dotací.

Z výše řečeného je zjevné, že by bylo zcela proti smyslu poskytování dotací podřazovat je režimu občanskoprávnímu, jak alternativně navrhuje stěžovatel. Zatímco v občanskoprávních vztazích jsou jejich účastníci v zásadně rovném postavení, při poskytování dotací ze státního rozpočtu je zachováno vrchnostenské postavení poskytovatele dotace. Z tohoto jeho postavení (na rozdíl od postavení účastníka občanskoprávních vztahů) plyne, že může autoritativně rozhodovat o podmínkách poskytnutí dotace, které jsou předmětem jednání mezi ním a příjemcem dotace pouze v té míře, jak stanoví zákon, či – v těchto zákonných limitech – jak stanoví sám poskytovatel dotace. Záleží pak na příjemci dotace, zda tyto podmínky akceptuje. Samotným smyslem aktu přijetí

dotace totiž je, že příjemce přijímá určité dobrodiní ze strany státu a jakousi protivahou tohoto dobrodiní není – jako je tomu ve vztazích občanskoprávních, či obecněji soukromoprávních – jeho protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace, ale právě akceptace podmínek, za nichž je dotace přijímána. Pokud tedy stěžovatel přijal dotaci a pokud se podařilo žalovanému, respektive správci daně prokázat, že stěžovatel byl seznámen s podmínkami poskytnutí dotace, pak byl stěžovatel těmito Podmínkami vázán v té podobě, v jaké s nimi byl seznámen.

I zdejší soud má za jasně prokázané, že se stěžovatel s podmínkami seznámil. Na písemném vyhotovení Podmínek je v kolonce označené „razítko a podpis statutárního zástupce“ podpis pana N. a v kolonce převzetí pak čitelně vypsané jméno R. N., obojí k datu 4. 11. 1999. Stěžovatelova argumentace, že daný podpis je podpisem R. N. jako fyzické osoby, jednak neodpovídá označení kolonky, jež měla být vyplněna statutárním zástupcem příjemce dotace; jednak neodpovídá faktu, že žadatelem byl v daném případě prokazatelně stěžovatel a Podmínky tak měly být pochopitelně podepsány právě jednatelem stěžovatele. Jedná se proto o účelovou argumentaci bez právní relevance. Podpis pana R. N. pak nacházíme i na dvojici Oznámení limitu investičních výdajů státního rozpočtu v roce 1999, u prvního limitu ke dni 4. 11. 1999, u druhého limitu pak k datu 2. 12. 1999. Problematické prokázání toho, že bylo stěžovateli řádně doručeno také Rozhodnutí o účelovém určení prostředků státního rozpočtu, bylo pak žalovaným akceptováno v jeho rozhodnutí ze dne 29. 9. 2003, a žalovaný také nevyvodil pro stěžovatele z porušení povinností zde obsažených žádné negativní důsledky, ty vyvozoval pouze z porušení povinností zachycených v dokumentech stěžovateli průkazně doručených způsobem rekapitulovaným výše.

Za této situace lze konstatovat, že stěžovatel byl plně seznámen s podmínkami poskytnutí předmětné dotace, a pokud následně dotaci i přijal, tím, že poskytnutou částku převzal a poskytl formou proplacení faktury zhotoviteli stavebního projektu, lze shledat, že byl s těmito Podmínkami nejen seznámen, ale i srozuměn, tedy je akceptoval. Fáze poskytnutí dotace je totiž obecně, ze své povahy, jež byla naznačena výše, charakterizována autoritativností a značnou měrou volnosti v určování „pravidel hry“ na straně poskytovatele dotace a dobrovolností na straně jejího příjemce. Poskytovatel dotace v pozici orgánu veřejné moci je sice ve své volnosti v poskytování dotací omezen, jednak zákonem, jednak obecnými principy dopadajícími na veřejnou moc obecně, jako je zákaz libovůle, zákaz neústavní diskriminace, či zákaz měnit – zejména jednostranně či neodůvodněně - pravidla poskytování a realizace dotace po jejím poskytnutí apod., tato omezení však stále ponechávají relativně široký prostor jeho vůli.

Je tedy naprosto nevčasné a pozdní, pokud stěžovatel proti podmínkám poskytnutí dotace protestoval až ve fázi, kdy mu měla být odňata a kdy tak nakonec i bylo učiněno. Pokud by totiž byl s podmínkami jejího poskytnutí nespokojen, či pokud by již v okamžiku poskytnutí věděl, jak nyní namítá, že nemůže těmto podmínkám dostát, měl na výběr mezi odmítnutím dotace a snahou vyjednat již ve fázi poskytování s poskytovatelem dotace jiné podmínky, například v otázce časového rozvrhu. Pokud tak včas neučinil, šly veškeré následky toho, že dotaci přijal, byť věděl, že její podmínky, zejména v otázce časového rozvrhu, respektive účelově vázaného využití, není schopen dodržet, již plným právem k jeho tíži.

Touto argumentací zdejší soud jednak odpovídá na otázku výslovně stěžovatelem položenou v kasační stížnosti, jednak jí reaguje na jeho námitky ohledně toho, že mu dotace

nebyla poskytnuta ve výši, již předpokládal, či že mu poskytnutím dotace byly uloženy podmínky, jež nemohl splnit. V otázce výše poskytnuté částky je nutno zopakovat a připomenout, že žádost o dotaci opravdu nemá povahu návrhu při sjednávání občanskoprávní smlouvy. V otázce nesplnitelnosti podmínek pak bylo na stěžovateli dotaci nepřijmout, když měl za zjevné, že práce nemohou být skončeny v podobě a termínech, k nimž se zavázal podpisem Podmínek; či vyjednat termíny jiné. Neobstála by ani námitka, že poskytovatel dotace musel vědět, že jsou tyto termíny nesplnitelné, neboť poskytovatel dotace – a opět to vyplývá z jeho zvláštního postavení při poskytování dotací – mohl například předpokládat, že by se stěžovatel rozhodl provést předmětné zateplovací práce i bez poskytnutí dotace a že tyto práce již započaly. Stejně tak se nelze ztotožnit s tvrzením, že pokud je poskytování dotace prováděno formou autoritativního rozhodování, musí podléhat správnímu řádu, zejména pak proti němu musí být přípustné odvolání, jak se domnívá stěžovatel. V současnosti je odpověď českého právního řádu na tuto otázku jednoznačně záporná, jak ukazuje dikce zmiňovaného § 14 zákona č. 218/2000 Sb., před jeho účinností, tedy v době rozhodné z hlediska nyní rozhodovaného případu, pak zákonodárce k tématu mlčel a ani z povahy rozhodnutí o poskytnutí dotace neplyne, že by proti němu odvolání mělo být přípustné. Stěžovatelovy námitky proti postupu poskytovatele dotace při jejím poskytnutí tak zdejší soud odmítá jako nedůvodné.

Poněkud jinak jsou práva a povinnosti rozloženy ve fázi po poskytnutí dotace, kde již z obecného práva příjemce dotace na zachování nabytých práv, stejně jako z jeho práva na šetření jeho legitimních očekávání plynou jistá práva konkrétní. V současné úpravě poskytování dotací se to ukazuje na rozdílu mezi koncepcí z hlediska postupu poskytovatele dotace velmi volného § 14 zákona č. 218/2000 Sb. na straně jedné a jeho § 15 na straně druhé, kde je již postup poskytovatele dotace podroben předpisům o správním řízení. Vzhledem k tomu, že nyní posuzovaný případ se řídil dříve platným zákonem č. 576/1990 Sb., řídilo se vracení dotace jako důsledek porušení rozpočtové kázně daňovým řádem na základě rozsahu působnosti daňového řádu vymezeného v jeho § 1 odst. 1, zatímco poskytování dotace bylo zákonně upraveno spoře. Podobný přístup odlišující nenárokové poskytování určitých dober a výhod veřejnou mocí a z hlediska orgánů veřejné moci mnohem striktněji upravený postup jejich odnímání se ostatně objevuje v řadě jiných situací, např. v odlišování jmenování a odvolání soudních znalců rozebraném v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2004, sp. zn. 6 A 57/2002 (publ. pod č. 188/2004 Sb. NSS).

Námitky stěžovatele směřující do této druhé fáze, tedy do fáze, kdy mu byla poskytnutá dotace včetně zákonného penále odnímána, jsou pak postaveny na tvrzení, že správce daně údajně neunesl důkazní břemeno. Toto tvrzení ovšem není v kasační stížnosti dále specifikováno, neboť její argumentační těžiště leží ve výše rozebraných námitkách proti fázi první. Nejvyšší správní soud tak k tomu pouze podotýká, že postup správce daně při odnímání dotace – na rozdíl od postupu poskytovatele dotace ve fázi jejího poskytování – již podléhá řadě zákonných procesních omezení, jež v době poskytnutí předmětné dotace byla obsažena v daňovém řádu, podle nějž měl správce daně a následně žalovaný postupovat. Není ovšem pravdou, že by daňový řád kladl na správce daně plnou váhu daňového břemene, z jeho § 31 odst. 9 vyplývá spíše opak. Ostatně i Nejvyšší správní soud uvedl ve svém rozsudku ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. 5 Afs 147/2004 (nepublikováno): *„Podle § 31 odst. 9 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků leží v tomto správním řízení důkazní břemeno na daňovém subjektu; jestliže ten nesplnil svou zákonnou povinnost již v řízení před správním orgánem, nemůže taková skutečnost být k tíži správního orgánu.“* Skutečnosti, které má prokazovat správce daně, jsou uvedeny

v § 31 odst. 8 daňového řádu. Pro tento případ je z nich podstatné zejména prokazování doručení písemností, tato otázka již ovšem byla rozebrána výše.

Stěžovatel jinak neuvádí konkrétně, v čem byla zjištění správce daně či žalovaného a krajského soudu nedokonalá a nedostatečná. Ze správního spisu, tak jak byl výše rekapitulován, jednoznačně plyne, že stěžovatel přijal poskytnutou dotaci, ale do doby zahájení kontroly, ba ani poté, nebylo ani započato s provedením prací, na něž byla poskytnuta, byly pouze proplaceny zálohové faktury. Stěžovatel tak nedodržel ani termíny průběhu investičního projektu, ani účelové využití poskytnutých peněz, ani poměr mezi použitými prostředky ze státního rozpočtu a prostředky vlastními, když vlastní prostředky do akce vůbec nevložil. Správce daně a následně žalovaný tak postupovali správně, když shledali porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 30 zák. č. 576/1990 Sb. na základě odkazu obsaženého v § 78 zák. č. 218/2000 Sb. a když bylo stěžovateli uloženo neoprávněně použité prostředky odvést zpět do státního rozpočtu i s penále.

Výše provedený výklad práva upravujícího poskytování a následné případné odnímání dotací se může zdát relativně tvrdý jak v obecné rovině, tak snad i ve stěžovatelově případě, je-li pravdivé jeho tvrzení, že neprovedení stavebních prací nezavinil on, ale přístup místně příslušného stavebního úřadu, jejž zde Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší ani hodnotit. I zde ovšem platí závěr vyřčený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2005, sp. zn. 2 Afs 8/2005 (nepublikováno): *„Povinnost příjemce dotace odvést do státního rozpočtu neoprávněně použité prostředky podle ustanovení § 30 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice, vychází ze zásady, že stát je oprávněn stanovit podmínky pro poskytování prostředků ze svého rozpočtu relativně tvrdě a přísně.“*

Nejvyšší správní soud tedy neshledal, že by v posuzovaném případě došlo k vadám v řízení spočívajícím v tom, že by skutková podstata, z níž žalovaný vycházel, neměla oporu ve spisech ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.; či že by napadený rozsudek krajského soudu trpěl nepřezkoumatelností spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí podle jeho písmene d).

Ze všech shora uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Za této procesní situace, kdy Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodl neprodleně po jejím obdržení a po nezbytném poučení účastníků řízení o složení senátu, se z důvodu nadbytečnosti již samostatně nezabýval návrhem na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a Finančnímu ředitelství v Hradci Králové náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 21. července 2005

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu