



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdu v právní věci žalobce: **Obec Dýšina**, se sídlem Dýšina, nám. Míru 30, zast. advokátem JUDr. Romanem Majerem, se sídlem Úslavská 33, Plzeň, proti žalovanému: **Finanční ředitelství v Plzni**, se sídlem Hálkova 14, Plzeň, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 4. 2008, č. j. 30 Ca 36/2006 - 62,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

### **O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 3. 2006, č. j. 2041/06-170 ve znění opravy provedené rozhodnutím ze dne 13. 4. 2006, č. j. 3622/06-170 bylo změněno rozhodnutí – platební výměr na penále za porušení rozpočtové kázně vydaný Finančním úřadem Plzeň-sever dne 2. 5. 2005, č. j. 35468/05/145980/1222.

Žalobci (dále „stěžovatel“) bylo tímto rozhodnutím předepsáno penále ve výši 6 349 206 Kč za porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „rozpočtová pravidla“). Žalobu podanou proti tomuto rozhodnutí Krajský soud v Plzni (dále „krajský soud“) výše označeným rozsudkem zamítl.

V žalobě stěžovatel namítal, že rozhodnutí správního orgánu je nesprávné a nezákonné, neboť bylo rozhodnuto na základě nesprávně zjištěného skutkového stavu. Rovněž namítl nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, neboť z odůvodnění platebního výměru na penále nelze seznat zda, jak a v čem byla rozpočtová kázeň porušena. Uvedl dále, že není dostačující, odkazuje-li žalovaný v rozhodnutí na penále jen na zprávu o výsledku kontroly, na základě které

mu byl uložen odvod finančních prostředků za porušení rozpočtové kázně a na platební výměr, kterým mu byl odvod předeapsán.

Krajský soud žalobu zamítl, přitom vycházel a priori ze skutečnosti, že bylo nájisto postaveno, že k porušení rozpočtové kázně došlo, nebylo tedy pochyb o skutkovém stavu. Subjekty, které porušily rozpočtovou kázeň, uvedl krajský soud, jsou zároveň povinny zaplatit do státního rozpočtu (vedle samotného odvodu prostředků za porušení rozpočtové kázně) i penále ve výši 1 promile denně z částky, která se týká porušení rozpočtové kázně, nejvýše však do této částky. Krajský soud uvedl ve svém rozsudku, že dojde-li k porušení rozpočtové kázně a jsou-li tedy splněny podmínky pro vrácení neoprávněně použitých prostředků, jsou nutně splněny i podmínky pro předeapsání penále (§ 44 odst. 2 rozpočtových pravidel). Otázku, zda došlo k porušení rozpočtové kázně nelze zkoumat v každém řízení samostatně a nelze z jednoho zjištěného skutkového stavu dovozovat různé závěry, odkázal přitom na ust. § 28 a § 58 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále zákon o správě daní). Při předeapsání penále nebyl proto správní orgán oprávněn znovu řešit a posuzovat otázku, zda došlo k porušení rozpočtové kázně a penále např. uložit v jiné výši, resp. při jeho výpočtu vycházet z jiné částky, než která byla určena pravomocně jako neoprávněný odvod. Při předpisu penále přihlíží správce daně pouze k délce prodlení. S ohledem na právní moc platebního výměru, kterým byl předeapsán odvod za porušení rozpočtové kázně, správce daně nemohl ani jinak, než z něj vycházet. Stran namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, krajský soud uvedl, že vypořádáním se se všemi důvody v odvolání uvedenými, je třeba rozumět posouzení odvolacích námitek ve vztahu ke skutkovým zjištěním a relevantním právním předpisům, o něž se rozhodnutí opírá, nikoli věcné posouzení námitek týkajících se jiného, byť souvisejícího předmětu řízení. Rozhodnutí žalovaného krajský soud nepřezkoumatelným neshledal, proto dospěl k závěru, že nemohly být za žádných okolností úspěšné žalobní body zpochybňující samotný fakt porušení rozpočtové kázně; toto rozhodnutí v předmětném řízení krajský soud neposuzoval.

V kasační stížnosti stěžovatel namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem ohledně nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalovaného, nadále trvá na tom, že toto rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Nesouhlasí se závěrem soudu, že v rámci řízení proti platebnímu výměru na penále je možno, resp. nutno pouze zkoumat, zda bylo rozhodnuto o uložení odvodu a zda penále bylo vyměřeno ve správné výši. Důvodem pro obě platební povinnosti (odvod i penále) je jediná skutečnost, a to porušení rozpočtové kázně. Předpokladem pro rozhodnutí uložení povinnosti penále je tedy zjištění o porušení rozpočtové kázně, o rozsahu porušení, o okamžiku porušení a souvisejících zjištění o počtu dnů prodlení. Není-li rozpočtová kázeň porušena, nelze vyměřit odvod ani penále. V obou případech je tedy nutno uvést zjištění o skutkovém stavu, uvést důkazy, na základě kterých bylo rozhodováno, uvést hlavní právní úvahy, kterými byl správní orgán při rozhodování veden, atd. Napadené rozhodnutí však není náležitě odůvodněno. Dále stěžovatel uvádí námítky stran samotného neoprávněného použití prostředků státního rozpočtu; na tomto místě Nejvyšší správní soud považuje za nutné uvést, že se jedná o námítky totožné s těmi, které stěžovatel uplatnil již v řízení o žalobě a poté i v kasační stížnosti ve věci rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2006 č. j. 2037/06-170, kterým byl stěžovateli uložen odvod za porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech; o žalobě podané proti tomuto rozhodnutí rozhodl Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 21. 2. 2007, č. j. 57 Ca 65/2006 - 60 tak, že žalobu zamítl, kasační stížnost podaná stěžovatelem proti tomuto rozsudku byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2008, č. j. 5 Afs 50/2007 - 101. O všech nyní uplatněných námítkách, jakož i právní otázce stran porušení rozpočtové kázně tedy již bylo v rámci soudního řízení rozhodnuto.

Stěžovatel se opakovaně brání tím, že porušením rozpočtové kázně ve smyslu ust. § 44 rozpočtových pravidel je toliko použití prostředků za jiným účelem či jejich neoprávněné zadržetí. Opakovaně nesouhlasí se závěry učiněnými ohledně hodnocení skutkového stavu a odmítá tvrzení, resp. závěr správního orgánu i soudu o tom, že požadoval příspěvek od budoucích kupujících. Ze smlouvy o sdružení uzavřené mezi stěžovatelem a družstvem je zřejmý účel tohoto sdružení spočívající ve výstavbě bytového domu. Ze smlouvy o sdružení dále vyplývá, že účelem sdružení není společné obstarávání sdružených prostředků. Sdružené prostředky byly poskytovány samostatně oběma účastníky. Každý za sebe se zavázal složit k předmětnému účelu vlastní finanční vklad. Stěžovatel se zavázal poskytnout za svoji osobu vlastní finanční zdroje v určené výši. Zdroje finančních vkladů byly v souvislosti s účelem sdružení nerozhodné. Družstvo, stejně jako stěžovatel, jednali při získávání zdrojů svých finančních vkladů zcela samostatně. Zdrojem vkladu družstva byla pak právě, mimo jiné, i plnění členů družstva do účelového fondu družstva – do fondu výstavby, a to na účet družstva. Družstvo přitom jednalo v případě přijímání těchto vkladů výhradně nikoli jako účastník sdružení, nýbrž samostatně. Stěžovatel konstatuje, že ze žádného ustanovení smlouvy o investičním příspěvku nevyplývá, že by stěžovatel požadoval od budoucích nájemců jakékoli plnění, a to ani v souvislosti s uzavřením nájemní smlouvy. Budoucími nájemci ve smlouvě o investičním příspěvku přijatý závazek k úhradě investičního příspěvku toto neprokazuje. Z žádného ustanovení smlouvy o investičním příspěvku nevyplývá podmínění sjednání nájemního ani jiného práva na zaplacení investičního příspěvku. V řízení žalovaný nikterak neprokázal, že stěžovatel požadoval finanční účast od budoucích nájemců. Následným převedením prostředků družstva na účet stěžovatele splnilo družstvo pouze svoji povinnost sjednanou ve smlouvě o sdružení, a to poskytnout sdružení finanční vklad v určité výši. Stěžovatel trvá na tom, že neporušil žádné z ustanovení rozpočtových pravidel, rozhodnutí soudu proto považuje za nezákonné. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu v Plzni zrušil.

Žalovaný v písemném vyjádření navrhl zamítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné. Extenzivní výklad stěžovatele, v němž dovozuje nepřezkoumatelnost platebního výměru na penále, nepovažuje za správný. Nad rámec důvodů kasační stížnosti uvedl žalovaný, že Ministerstvo financí na základě stěžovatele ze dne 20. 4. 2006 rozhodnutím č. j. 43/60 525/2006-434 ze dne 27. 3. 2007 prominulo z celkové částky odvodu 6 399 999 Kč částku ve výši 5 650 000 Kč a již dříve, a to rozhodnutím č. j. 52/65 752/2005-525 ze dne 10. 10. 2005 prominulo stěžovateli penále ve výši 5 586 200 Kč.; obě rozhodnutí žalovaný připojil. Vzhledem k uvedeným skutečnostem navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z předloženého spisového materiálu bylo zjištěno, že stěžovatel uzavřel se Státním fondem rozvoje bydlení, se sídlem v Olomouci, pracoviště Dlouhá 13, Praha 1 dne 16. 4. 2002 smlouvu č. 9255920607 o poskytnutí dotace z prostředků Státního fondu rozvoje bydlení na výstavbu nájemních bytů v obcích.

Dle uzavřené smlouvy je stěžovatel investorem výstavby bytového domu s budoucími 16-ti nájemními byty. Ke krytí části nákladů spojených s výstavbou bytů byla dle čl. I bodu 2 smlouvy poskytnuta finanční investiční dotace ve výši 6 400 000 Kč. V bodu 3 cit. smlouvy příjemce dotace mimo jiné prohlašuje, že má zajištěny vlastní prostředky, včetně případných prostředků ze sdružení investorů. Dle čl. II bod 1. smlouvy může příjemce dotace použít poskytnuté prostředky pouze ke krytí nákladů stavby, a to včetně výstavby technické

infrastruktury. Nelze přitom z těchto prostředků hradit náklady na projektovou dokumentaci, náklady za práce (vč. materiálu) provedené před datem nabytí právní moci stavebního povolení a zálohové faktury dodavatele.

Předmětem sporného výkladu je v souvislostech stěžovatelem namítaných naplnění či nenaplnění podmínek stanovených v čl. III předmětné smlouvy:

1. Příjemce dotace bude realizovat stavbu uvedenou v čl. I v souladu s doklady předloženými spolu se žádostí o poskytnutí dotace, související předepsanou dokumentací,...

2. Příjemce dotace zabezpečí hospodárné nakládání s poskytnutými prostředky dotace určenými na realizaci stavby a při jeho zadávání bude dodržovat zákon o zadávání veřejných zakázek.

3. Příjemce dotace nepřevede po dobu 20 let od právní moci kolaudace stavby vlastnictví bytového domu, popř. spoluvlastnický podíl na jinou osobu a do uplynutí této doby zajistí užívání všech bytů v domě k trvalému nájemnímu bydlení.

4. Příjemce dotace bude požadovat po dobu uvedenou v odst. 3, ve vybudovaných bytech s použitím dotace nájemné, jehož výše nepřesáhne výši věcně usměrňovaného nájemného podle zvláštního právního předpisu.

5. Příjemce dotace se zavazuje, že od budoucích nájemců bytů, postavených s použitím dotace, nebude požadovat žádné finanční ani věcné plnění (dary, půjčky, předplacené nájemné na dobu delší než 1 měsíc dopředu, záloha na budoucí koupi bytu, apod.) v souvislosti s uzavřením nájemní smlouvy.

Podle čl. IV bod 2. smlouvy „nesplnění podmínek a závazků vyplývajících pro příjemce dotace z této smlouvy je porušením rozpočtové kázně ve smyslu ust. § 44 zák. č. 218/2000 Sb.“

Dne 3. 9. 2004 Státní fond rozvoje bydlení (poskytovatel dotace) oznámil Finančnímu úřadu Plzeň-sever, že při provádění závěrečného vyhodnocení naplnění podmínek smlouvy bylo shledáno závažné a hrubé porušení smlouvy o poskytnutí dotace. Poskytovatel dotace proto nepřiznal stěžovateli zálohově poskytnutou dotaci a v souladu s ust. § 4 odst. 3 zák. č. 211/2000 Sb. uložil obci povinnost dotaci vrátit.

Na základě uvedeného oznámení, které specifikovalo jednotlivá porušení, která byla poskytovatelem dotace shledána, byla provedena u stěžovatele kontrola skutečností rozhodných pro stanovení povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně dle § 44 rozpočtových pravidel. Kontrolou bylo shledáno porušení čl. III bod 1, čl. III bod 5, ostatní tvrzená porušení, tak jak byla popsána ve zprávě poskytovatele, nebyla kontrolou správce daně prokázána. Proti platebnímu výměru, kterým bylo stěžovateli uloženo odvést do Státního fondu rozvoje bydlení odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 6 400 000 Kč, podal stěžovatel odvolání. Rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 2. 2006, č. j. 2037/06-170 bylo rozhodnutí změněno na částku 6 399 999 Kč za porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, důvody změny uvedl žalovaný v odůvodnění. Žalovaný dále dospěl k odlišnému posouzení než správce daně, když neshledal porušení čl. III bod 1 smlouvy. Porušení rozpočtové kázně tak bylo shledáno pouze v nedodržení čl. III bod 5 smlouvy.

Jakkoli předmětem kasačního řízení je přezkoumat, zda krajský soud učinil správný závěr ohledně přezkoumatelnosti platebního výměru na penále, předesílá Nejvyšší správní soud, že ve věci není spor o tom, zda stěžovatel skutečně poskytnuté prostředky použil v souvislosti s výstavbou nájemních bytů. Stěžovatel nepoužil prostředky k jinému účelu, než ke kterému mu byly poskytnuty (tedy nikoli např. k výstavbě sportovního areálu, penzionu nebo jiného kulturního zařízení). Potud nelze, než s jeho opakovanou argumentací souhlasit. Nelze však již zcela akceptovat další argumentaci, kníž se stěžovatel interpretací jednotlivých ustanovení zákona dobral a na základě které dospěl k závěru, že podmínky stanovené ve smlouvě, jejichž porušení se dopustil, jsou pro posouzení věci z hlediska naplnění ust. § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel v podstatě zcela nerozhodné.

V otázce samotného porušení rozpočtové kázně odkazuje Nejvyšší správní soud na rozsudek ze dne 10. 4. 2008, č. j. 5 Afs 50/2007 - 101, z něhož cituje:

*„(...) Porušením rozpočtové kázně se podle § 44 odst. 1 rozpočtových pravidel mimo jiné rozumí:  
a) neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu,  
b) neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.*

*V prvním z uvedených případů se porušení rozpočtové kázně může dopustit pouze poskytovatel dotace; jedná-li se o tvrzené porušení rozpočtové kázně příjemcem, což je i případ stěžovatele, připadá v úvahu pouze naplnění písmene b).*

*Rozpočtová pravidla v § 3 ve znění k 31. 12. 2003 stanovila:*

*Pro účely tohoto zákona se rozumí:*

*e) neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, státních finančních aktiv, příspěvkových organizací, fondů organizačních složek státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu nebo Národního fondu, jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, smlouvou, případně rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci.*

*Stěžovatel především namítá, že ve smyslu výše uvedeného ustanovení nemůže být rozpočtová kážeň porušena jinak než výdejem peněžních prostředků, tedy konáním, při kterém jsou tyto bezprostředně vydávány ve prospěch třetích osob. Případné nesplnění jakékoli ze samostatně mezi poskytovatelem dotace a jejím příjemcem sjednaných podmínek, které nebude spočívat ve výdeji peněžních prostředků, není a nemůže být porušením rozpočtové kázně ve smyslu zákona. Zde stěžovatel zcela odbliží od druhé části výše citovaného ustanovení, jehož aplikace se sám dovolává, které se týká i porušení povinností stanovených smlouvou.*

*Nejvyšší správní soud není se stěžovatelem ve sporu v tom, že ujednáním stran nelze bez dalšího měnit obsah zákonné definice. K tomu však v projednávané věci nedošlo.*

*Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného vyplývá, že tento svoji argumentaci o porušení rozpočtové kázně založil na interpretaci ust. § 44 odst. 1 písm. b) cit. zákona, přičemž při vymezení pojmu neoprávněné použití peněžních prostředků vycházel nikoli z ust. § 3 písm. e) cit. zákona, neboť nebylo definici zde obsaženou (v rozhodném období čerpání dotace) možno na prostředky státních fondů použít, protože je ve výčtu nezmiňovala. Proto vycházel zcela správně i z příslušných ustanovení lex specialis, tedy zákona č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a z nařízení vlády č. 481/2000 Sb., o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení formou dotace ke krytí části nákladů spojených s výstavbou bytů. Nelze přisvědčit námitce stěžovatele o tom, že není zřejmé, z jakých ustanovení žalovaný vycházel. "*

*„(...) Interpretace stěžovatele, oproti výkladu tohoto pojmu žalovaným, nemůže obstát. Mělo-li by být totiž spatřováno porušení rozpočtové kázně toliko v samotném výdeji peněžních prostředků poskytnutých k určitému účelu (zde bytová výstavba), zcela by postrádaly smyslu jakékoli další podmínky stanovené poskytovatelem, za kterých je dotace poskytnuta. V projednávané věci to byl ostatně sám poskytovatel, který porušení rozpočtové kázně shledal. Nelze ani odhlížet od skutečnosti, že stěžovatel svým podpisem stvrdil, že s takto stanovenými podmínkami souhlasí, přitom byl srozuměn s důsledky jejich porušení. Podřadil-li poskytovatel dotace ve smlouvě porušení podmínek pod porušení rozpočtové kázně dle § 44 rozpočtových pravidel, nepřijatelného rozšíření pojmu porušení rozpočtové kázně se nedopustil. O takové porušení se bezesporu se skutečnosti jednalo i bez ohledu na smluvní ujednání.*

*Nedůvodnou shledal kasační soud i další námitku stěžovatele stran závěru žalovaného o tom, že stěžovatel požadoval příspěvek od budoucích kupujících.*

*Ze správního spisu vyplynulo, že správní orgány provedly několik místních šetření a obstaraly si dostatek důkazního materiálu, z něhož při posouzení skutkového stavu vycházely. Z rozsáhlého a podrobného odůvodnění rozhodnutí žalovaného je seznatelné z jakých důkazů žalovaný vycházel jakož i to, jak jednotlivé důkazní prostředky hodnotil. Z listinných důkazů, které jsou součástí spisového materiálu, jednoznačně vyplývá, že smlouvy o investičním příspěvku a budoucí kupní smlouvy byly s budoucími nájemníky uzavřeny. Není ve věci rozhodné, zda plnění stěžovateli plynulo přímo nebo prostřednictvím bytového družstva s nímž nejprve uzavřel smlouvu o sdružení, kterou poté následně zrušil.*

*Smyslem poskytování dotací v souladu s nařízením vlády č. 481/2000 Sb. je státní podpora výstavby nájemních bytů, jimiž by obce mohly řešit bytovou situaci v obcích. Poskytovatelem dotace tak byla stanovena zcela zřejmá a opodstatněná podmínka, totiž že od budoucích nájemců bytů postavených s použitím dotace z prostředků Státního fondu rozvoje bydlení, nebude stěžovatel požadovat žádné finanční ani věcné plnění (dary, půjčky, předplacené nájemné na dobu delší než 1 měsíc dopředu, záloha na budoucí koupi, apod.). Pokud by tomu tak nebylo, příjemcem dotace by nebyla obec, tedy stěžovatel, ale de facto zcela jiný subjekt – nájemce, resp. později vlastník bytové jednotky.“*

Nejvyšší správní soud tedy již v uvedeném rozsudku zaujal právní názor, že neoprávněné použití peněžních prostředků je obsahově širším pojmem než neoprávněný výdej, vypořádal se i s tvrzeným neporušením podmínek smlouvy, resp. požadavkem na finanční příspěvek od kupujících.

K otázce oprávněnosti čerpání dotace se Nejvyšší správní soud vyslovil rovněž např. v rozsudku sp. zn. 9 Afs 113/2007 ze dne 19. 3. 2007 (přist. [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)), v němž konstatoval, že: „...je třeba neoprávněným použitím, respektive neoprávněným výdejem rozumět vynaložení peněžních prostředků, které je v rozporu nejen s podmínkami vztahujícími se přímo k deklarovanému a schválenému účelu, jak tvrdí stěžovatel, ale také takové vynaložení peněžních prostředků, které je v rozporu s dalšími podmínkami, stanovenými právním předpisem, smlouvou, případně rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci na základě, kterých byla dotace příjemci poskytnuta. Závazek stěžovatele, že od budoucích nájemců bytů, postavených s použitím dotace z prostředků Státního fondu rozvoje bydlení, nebude požadovat žádné finanční ani věcné plnění (dary, půjčky, předplacené nájemné na dobu delší než 1 měsíc dopředu, záloha na budoucí koupi bytu, apod.) v souvislosti s uzavřením nájemní smlouvy, byl jednoznačně jednou z podmínek poskytnutí dotace, stanovených Smlouvou. Stejně jako se tedy poskytovatel dotace zavázal převést na stěžovatele za účelem výstavby předmětných bytových jednotek přesně stanovenou částku, zavázal se i stěžovatel přijetím podmínek dotace nepožadovat od budoucích nájemců bytů žádné věcné ani finanční plnění.“

Nejvyšší správní soud opakovaně uvedl v řadě svých rozhodnutí, že na dotaci není právní nárok (§ 14 zákona 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 nejen zákonné podmínky, ale též podmínky stanovené ve smlouvě či rozhodnutí o poskytnutí dotace (srovn. např. 1 Afs 92/2005 ze dne 28. 6. 2006, 2 Afs 8/2005 - 90 ze dne 19. 5. 2005, přístupno na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz))

Ani ve věci nyní posuzované neshledal Nejvyšší správní soud důvod se od své ustálené judikatury odchýlit, námitky stěžovatele uplatněné ve vztahu ke skutkovým zjištěním stran závěru o porušení rozpočtové kázně neshledal Nejvyšší správní soud důvodnými.

Stěžovateli byl současně k předepsanému odvodu vydán Finančním úřadem Plzeň-sever dne 2. 5. 2005 platební výměr na penále ve výši 6 136 200 Kč. Proti tomuto platebnímu výměru podal stěžovatel dne 24. 5. 2005 odvolání, o němž rozhodl žalovaný tak, že výši částky změnil na částku 6 349 206 Kč; důvody změny spočívající v odlišném posouzení data porušení rozpočtové kázně v jednotlivých případech žalovaný řádně na str. 4 napadeného rozhodnutí odůvodnil. Odvolání stěžovatel, jak sám i výslovně uvádí, odůvodnil shodně jako odvolání proti platebnímu výměru o uložení odvodu. Žalovaný v rámci odvolacího řízení, jak ve věci odvodu, tak i ve věci penále prováděl doplňování řízení stran uzavírání smluv o finančním příspěvku, jakož ověřoval i další skutečnosti pro věc rozhodné, požádal proto dne 21. 12. 2005 Ministerstvo financí o prodloužení lhůty k vyřízení odvolání, tato lhůta byla rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 3. 1. 2006, č. j. 43/120567/2005-434 prodloužena do 28. 2. 2006.

Ze spisu dále vyplývá, že dne 2. 2. 2006 byl stěžovatel v rámci protokolu o ústním jednání řádně seznámen s výsledky doplněného odvolacího řízení, zejm. v otázce v průběhu odvolacího řízení zjištěného a dotčenými subjekty potvrzeného způsobu úhrady investičních příspěvků nájemci. S obsahem protokolu byla seznámena starostka obce Dýšina, tato ve vyjádření uvedla, že uvedené skutečnosti bere na vědomí a nemá námitek.

Stěžovatel v podaném odvolání uvedl totožné námitky, jako v odvolání proti platebnímu výměru na odvod, tedy námitky stran zjištěného skutkového stavu a jeho právní kvalifikace, proto žalovaný v odůvodnění odkázal na své předchozí (již pravomocné) rozhodnutí, v němž se se všemi námitkami vypořádal a uvedl, že není nutné již v rámci odvolání proti platebnímu výměru na penále o nich znovu rozhodovat. V odůvodnění rozhodnutí, jehož nepřezkoumatelnost stěžovatel namítá, žalovaný uvedl jak zjištěný skutkový stav, tak argumentaci, z níž je zřejmé, která ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech stěžovatel porušil, jakož i to, proč není třeba opětovně rozhodovat o skutkovém stavu, tedy o otázce, zda došlo či nedošlo k porušení rozpočtové kázně, zejm. za situace, když o ní již bylo pravomocně rozhodnuto. Žalovaný řádně odůvodnil s odkazem na ust. § 44 odst. 2 a 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech povinnost uložení penále. Odůvodnil rovněž jeho výši, stejně tak i důvody, pro které byla výše původně předepsaného penále změněna.

Jakkoli povinnou náležitostí platebního výměru není podle ust. § 32 odst. 3 zákona o správě daní odůvodnění, je zajisté třeba trvat na požadavku „nepřekvapivosti“ a předvídatelnosti rozhodnutí.

Rozhodnutí správce daně nemůže obstát v případě, není-li daňovému subjektu vůbec zřejmé, z jakého důvodu je mu daňová povinnost stanovena, na základě jakých předpisů, pro porušení jakých povinností, proč je stanovena právě v té výši, apod. Tak tomu však v projednávaném případě nebylo. Je nepochybné, že stěžovatel, i s ohledem na odůvodnění svých odvolání, jakož i s ohledem na průběh daňového řízení, obsah zprávy o kontrole, byl podrobně srozuměn s důvody, pro které správce daně dospěl k závěru o porušení rozpočtové kázně

a k aplikaci ust. § 44 zákona o rozpočtových pravidlech. V průběhu daňového řízení přitom stěžovatel nebyl nikterak krácen na svých právech, bylo mu umožněno seznámit se s podklady pro rozhodnutí, jak v průběhu daňové kontroly, tak i v řízení odvolacím. Vydaný platební výměr, ale ani rozhodnutí žalovaného, nemohlo být proto pro něj aktem nesrozumitelným, resp. nepředvídatelným a překvapivým. Za nepřezkoumatelné lze totiž považovat pouze takové rozhodnutí, které je ve svém výroku nebo odůvodnění nesrozumitelné, případně rozhodnutí jehož skutkové či právní závěry nejsou dostatečně odůvodněny.

Podle ust. § 44 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech v relevantním znění fyzické osoby, právnické osoby nebo organizační složky státu, které porušily rozpočtovou kázeň, jsou povinny odvést do státního rozpočtu, státního fondu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu odvod za porušení rozpočtové kázně ve stejné výši, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň. Zároveň jsou povinny zaplatit do státního rozpočtu, státního fondu nebo státních finančních aktiv penále ve výši 1 promile denně z částky, které se týká porušení rozpočtové kázně, nejvýše však do výše této částky. Penále se počítá ode dne, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, do dne, kdy byly prostředky odvedeny.

Nejvyšší správní soud neshledal nepřezkoumatelným ani nezákonným ani rozsudek krajského soudu. Krajský soud správně dovodil, že nelze, stanoví-li zákon při zjištěném porušení rozpočtové kázně stejným způsobem (totožnost skutkového stavu) jednak povinnost odvést neoprávněně čerpané prostředky, zároveň však zákon stanoví i povinnost současně odvést penále, není možno v každém případě dospět k jinému závěru o tom, zda byla či nebyla rozpočtová kázeň porušena. Nelze tak učinit již z toho důvodu, že penále ve smyslu ust. § 58 zákona o správě daní je příslušenstvím daně (zde odvodu – viz § 1 odst. 1 cit. zákona), nemůže být tedy odvozeno od něčeho jiného, než právě od věci hlavní - tj. samotné daňové povinnosti. Není proto možno uložit penále, aniž by bylo předtím shledáno porušení rozpočtové kázně, určena výše neoprávněně čerpaných prostředků (výše porušení) a stanoveno datum porušení.

Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatele důvodnými, a proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s ust. § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému, který byl ve věci úspěšný, náklady řízení nad rámec jeho běžné správní činnosti nevznikly, proto mu je soud nepřiznal.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 22. ledna 2009

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu