

Spis 1 Afs 101/2009 byl spojen se spisem 1 Afs 100/2009 a pod touto spisovou značkou bylo rozhodnuto takto:



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **Město Žatec**, se sídlem nám. Svobody 1, Žatec, zastoupeného Mgr. Janem Křivánkem, advokátem se sídlem sady 5. května 46, Plzeň, proti žalovanému **Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem**, se sídlem Velká Hradební 61, Ústí nad Labem, o žalobách proti rozhodnutím žalovaného ze dne 19. 3. 2009, č. j. 01763/09-1700-505680 a č. j. 01764/09-1700-505680, v řízení o kasačních stížnostech žalobce proti rozsudkům Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 7. 2009, č. j. 15 Ca 54/2009 - 44 a č. j. 15 Ca 55/2009 - 25,

t a k t o :

- I.** Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 1 Afs 100/2009 a sp. zn. 1 Afs 101/2009 **se spojují** ke společnému projednání. Nadále budou vedeny pod sp. zn. 1 Afs 100/2009.
- II.** Rozsudky Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 7. 2009, č. j. 15 Ca 54/2009 - 44 a č. j. 15 Ca 55/2009 - 25, **se zrušují** a věci **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včasnými kasačními stížnostmi se stěžovatel (dále i „žalobce“) domáhal zrušení v záhlaví uvedených rozsudků, kterými krajský soud zamítl jeho žaloby proti shora označeným rozhodnutím žalovaného. Jímí žalovaný zamítl žalobcova odvolání proti rozhodnutím Finančního úřadu v Lounech ze dne 24. 9. 2008, č. j. 60372/08/201980/0164, jímž byl žalobci uložen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 833 000 Kč, a dále č. j. 60375/08/201980/0164, kterým správce daně vyměřil žalobci penále ve výši 833 000 Kč.

Krajský soud v odůvodnění uvedl zejména, že Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo dne 13. 6. 2001 rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce – oprava a obnova fasády muzea v Žatci; jako závazné ukazatele byly uvedeny jednak ukončení akce 8/2001 a závěrečné vyhodnocení akce – ukončení 2/2002. V Podmínkách čerpání investiční dotace ze státního rozpočtu (jež je součástí uvedeného rozhodnutí) se investor zavázal, že je povinen dodržet závazné ukazatele, uvedené v příloze zmíněného rozhodnutí. Žalobce požádal až dne 31. 1. 2002 Ministerstvo pro místní rozvoj o provedení změn podmínek rozhodnutí. Ministerstvo vyslovilo souhlas s navrhovanými změnami dne 13. 2. 2002 a dne 14. 2. 2002 vydalo rozhodnutí č. 2, v němž byly jako závazné uvedeny ukazatele: realizace stavby – ukončení 9/2001 a závěrečné vyhodnocení – ukončení akce 3/2002. Dne 14. 9. 2001 byl sepsán zápis o odevzdání a převzetí stavby „dílničí“ a dne 27. 6. 2002 Zápis o odevzdání a převzetí stavby. Dne 21. ledna 2002 byl podán návrh na kolaudaci stavby. Dne 22. února 2002 vydal Městský úřad Žatec kolaudační rozhodnutí č. j. SÚ 330-7/221/33/2002, kterým povolil užívání stavby Oprava a obnova fasády na objektu čp. 678 Regionální muzeum K. A. Polánka, Husova ulice, Žatec.

Dne 31. 3. 2003 podal žalobce žádost o poskytnutí dotace Regionální program podpory rozvoje severozápadních Čech a Ostravského regionu – projekt Cykloturistická trasa Žatec – Vikletice. Dne 21. 7. 2003 mu byla přidělena na tuto akci dotace ze státního rozpočtu ve výši 400 000 Kč. V podmínkách rozhodnutí bylo rovněž uvedeno “realizace stavby – ukončení 8/2003 a závěrečné vyhodnocení akce – ukončení 2/2004. Dne 14. 10. 2003 požádal žalobce o změnu termínu realizace akce na ukončení 11/2003; dne 11. 11. 2003 vydalo ministerstvo rozhodnutí, ve kterém jako závazný ukazatel uvedlo: realizace stavby (stavební část) - ukončení 12/2003 a závěrečné vyhodnocení akce – ukončení 6/2004.

Soud z uvedených skutečností dovedl, že se žalobce dopustil ve shodě s § 44 odst. 1 písm. b) zákona č 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech neoprávněného použití či zadržetí peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu jejich příjemcem. V tomto ohledu odkázal na § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech a rovněž tak na závěr, vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. března 2008, č. j. 9 Afs 113/2007 - 63, podle něhož je neoprávněným použitím dotace třeba rozumět nejen vynaložení finančních prostředků v rozporu s podmínkami pro jejich poskytnutí ve vztahu k účelu vynaloženého výdaje, ale i ve vztahu k ostatním podmínkám. Zavázal-li se žalobce mj. i k dokončení akcí v určitém termínu a o prodloužení lhůty pro dokončení akce požádal až po uplynutí této závazné lhůty, pak se dopustil porušení podmínek, k nimž se zavázal a je povinen dotaci včetně příslušenství vrátit zpět. V takovém případě je již nerozhodné, že poskytovatel dotace k žádosti žalobce stanovil pro dokončení akce lhůtu náhradní. Podmínky pro přidělení dotace byly v obou případech akcí porušeny právě tím, že žalobce o prodloužení lhůty k jejich dokončení požádal až poté, co již v podmínkách sjednanou lhůtu promarnil. Soud uzavřel, že žalobce porušil rozpočtovou kázeň, byl proto povinen uhradit i penále z částky, která byla neoprávněně (či v rozporu s pravidly) použita.

V kasačních stížnostech žalobce uvedl, že soud nesprávně vyložil pojem „porušení rozpočtové kázně“ s důsledky vrácení přidělené dotace zpět do státního rozpočtu a navíc sankcionovaného sdělením penále. Zdůraznil, že účel poskytnuté dotace byl naplněn, což ostatně konstatoval i poskytovatel dotace. Připomněl, že ne každé porušení podmínek je porušením rozpočtové kázně s nastalými důsledky. Nadto, soud zcela vadně aplikoval judikát Nejvyššího správního soudu na danou věc. Nyní souzená věc se podstatně odlišuje od té, o níž pojímá rozhodnutí sp. zn. 9 Afs 113/2007. V něm totiž Nejvyšší správní soud řešil situaci, kdy k porušení rozpočtové kázně došlo právě proto, že příjemce dotace její podmínky ve stanovené lhůtě nesplnil. V nyní posuzovaném případě však k porušení podmínek nedošlo

proto, že sám poskytovatel v rozhodnutí stanovil další lhůtu pro splnění akce. Žalobce postupoval s důvěrou v rozhodnutí poskytovatele dotace, přesto byl finančními orgány sankcionován.

Soud se soustředil pouze na formální pochybení, aniž by zkoumal věc z úhlu žalobcem předestřené v žalobě. Totiž z pohledu smyslu a principu poskytování dotací. Cíl poskytnuté dotace byl jednoznačně naplněn (o tom ostatně nebyl žádný spor). Jestliže poskytovatel dotace souhlasil s dokončením díla a novým rozhodnutím stanovil další lhůty pro jejich dokončení, pak nemohlo z logiky věci dojít k porušení rozpočtové kázně s důsledkem povinnosti dotaci vrátit. V tomto ohledu je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný právě proto, že se soud vůbec splněním účelu dotace nezabýval, ač to žalobce v žalobě zdůrazňoval.

Pokud poskytovatel dotace žalobci umožnil svým rozhodnutím dokončit dílo v posunutě lhůtě, pak je nesmyslné, pokud žalobce tuto lhůtu naplnil, aby byl stížen sankcí dotaci vrátit. Naplnil totiž podmínky poskytnuté dotace. Stavbu dokončil (účel akce naplnil), a to ve lhůtě, kterou poskytovatel (byť dodatečně) stanovil. Důvod pro vrácení dotace neexistuje. Žalobce tak nebyl povinen vrátit dotaci a nebyl povinen ani hradit penále. K těmto žalobním námitkám se krajský soud v napadeném rozsudku rovněž nevymezil, jeho rozhodnutí je i z tohoto důvodu nepřezkoumatelné.

Ze všech těchto důvodů žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené rozsudky zrušil a věci vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasačním stížnostem odkázal na svá předchozí vyjádření k žalobám a uvedl, že se zcela ztotožňuje s důvody, vyjádřenými soudem v napadených rozsudcích.

Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasačních stížností v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a dospěl k závěru, že kasační stížnosti jsou důvodné.

Vzhledem k tomu, že kasační stížnosti směřují proti rozhodnutím, která spolu skutkově souvisejí (v podstatě se vzájemně podmiňují) rozhodl Nejvyšší správní soud, ve shodě s § 39 odst. 1 a § 120 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), o spojení těchto kasačních stížností ke společnému projednání.

Za nesprávně posouzenou právní otázku označil stěžovatel soudem provedenou interpretaci pojmu „porušení rozpočtové kázně“ s důsledky vrácení přidělené dotace zpět do státního rozpočtu a navíc sankcionovaného sdělením penále. To vše v situaci, kdy stěžovatel splnil jednoznačně podmínku čerpání dotace na stanovený účel (o tom ostatně spor není veden) a o posunutí lhůty ke splnění a dokončení akce řádně (byť již po uplynutí původně stanovené lhůty) poskytovatele dotace požádal a ten žádosti zcela vyhověl.

Pro posouzení celé věci soud ověřil ze správního spisu tyto podstatné skutečnosti: K žádosti města Žatce vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj rozhodnutí (podle § 7 vyhlášky 40/2001 Sb.) o účasti státního rozpočtu na financování akce – oprava a obnova fasády muzea v Žatci ze dne 13. 6. 2001. Součástí rozhodnutí je stanovení termínů přípravy a realizace akce tak, že realizace stavby byla stanovena termínem Max 8/2001, závěrečné vyhodnocení akce pak termínem Max 2/2002. V „Podmínkách čerpání dotace ze státního rozpočtu v rámci Regionálního programu podpory rozvoje severozápadních Čech a Ostravského regionu v roce 2001“, jež je součástí uvedeného rozhodnutí je (v bodě 2) mj. uveden závazek investora, že v případě zjištění neschopnosti zabezpečení realizace akce v souladu s obsahem rozhodnutí,

neprodleně o tom informuje Ministerstvo pro místní rozvoj.

Pro nedodržení podmínek ze strany zhotovitele díla požádalo město Žatec dne 31. 1. 2002 poskytovatele dotace o stanovení nových, reálných termínů k dokončení akce; ten vydal nové rozhodnutí, nově stanovil termíny pro dokončení akce tak, že pro realizaci stavby stanovil termín 9/2001 a pro závěrečné vyhodnocení akce termín Max. 3/2002.

Pro věc je dále podstatné i to, že výše dotace byla poskytovatelem připsána na zvláštní účet u České spořitelny dne 11. 9. 2001 ve výši 255 320,8 Kč a dne 10. 12. 2001 ve výši 177 679,2 Kč.

Práce na akci byly zahájeny v červnu 2001, návrh na provedení kolaudace byl podán 25. 1. 2002 a kolaudační rozhodnutí vydáno 22. 2. 2002.

Druhá z akcí na kterou byla poskytnuta dotace a dle správních orgánů i krajského soudu byla žalobcem porušena rozpočtová kázeň byla stavba cyklostezky. Dne 31. 3. 2003 podal žalobce žádost o poskytnutí dotace Regionální program podpory rozvoje severozápadních Čech a Ostravského regionu – projekt Cykloturistická trasa Žatec – Vikletice. Dne 21. 7. 2003 mu byla přidělena na tuto akci dotace ze státního rozpočtu ve výši 400 000 Kč. V podmínkách rozhodnutí bylo rovněž uvedeno „realizace stavby – ukončení 8/2003 a závěrečné vyhodnocení akce – ukončení 2/2004“. Dne 14. 10. 2003 požádal žalobce o změnu termínu realizace akce na ukončení 11/2003; dne 11. 11. 2003 vydalo ministerstvo rozhodnutí, ve kterém jako závazný ukazatel uvedlo: „realizace stavby (stavební část) - ukončení 12/2003 a závěrečné vyhodnocení akce – ukončení 6/2004“.

Právní podklad pro posouzení věci tvoří jednak zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a vyhláška Ministerstva financí č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku.

Podle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel se neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, rozumí jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.

Různé možnosti porušení rozpočtové kázně pak taxativně vyjmenovává § 44 téhož zákona. Podle jeho § 44 odst. 1 písm. a) [jehož porušení ve spojení s § 3 písm. e) se měl stěžovatel dopustit] je porušením rozpočtové kázně neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu.

Podrobně pak způsob poskytování dotací ze státního rozpočtu, tedy rozhodování o účasti státního rozpočtu na financování realizace akce, jakož i dílčí postupy poskytovatele dotací, upravovala shora zmíněná vyhláška č. 40/2001; ta v § 7 normovala, že rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce (dále jen "rozhodnutí") vydá správce programu na základě posouzení jednotlivých žadatelem poskytnutých podkladů (zde přesně specifikovaných). Správce (poskytovatel) v rozhodnutí dále stanoví jednak závazné technicko-ekonomické, časové a finanční parametry akce, dále pak pravidla pro poskytování záloh a úhradu faktur za provedené práce a dodávky, obsah a formu předávání informací o průběhu realizace akce a v případě

potřeby další podmínky čerpání výdajů státního rozpočtu.

Odstavec 6 téhož ustanovení pak umožňoval případnou změnu rozhodnutí či jeho podmínek. Uváděl, že pokud účastník programu zjistí, že není schopen zabezpečit realizaci akce v souladu s obsahem rozhodnutí podle odstavce 5, neprodleně o tomto zjištění informuje správce programu a současně předloží návrh na změnu rozhodnutí. Správce programu ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení žádosti provede změnu rozhodnutí nebo žádost zamítne.

Poskytovatel tak měl volbu jak dále postupovat; měl jednak možnost změny svého rozhodnutí k návrhu žadatele, nehodlal-li však návrhu žadatele vyhovět, byl oprávněn návrh na změnu rozhodnutí zamítnout.

Jak bylo však uvedeno již shora, poskytovatel dotace (Ministerstvo pro místní rozvoj) v souzeném případě návrhům stěžovatele vyhovět a změnil svá rozhodnutí v částech, které se týkaly termínů ukončení akcí.

Rovněž je třeba uvést, že podle § 14 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech na dotaci nebo na návratnou finanční výpomoc není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Poskytování finančních prostředků v tomto ohledu je tedy jakýmsi dobrodiním státu, na který není obecně právní nárok, rozhodování o něm nepodléhá správnímu řádu ani soudnímu přezkumu a děje se na základě rozhodnutí poskytovatele dotace či návratné finanční výpomoci, které má zvláštní náležitosti, pouze částečně shodné s formálními náležitostmi obecného správního rozhodnutí, a je vydáváno poskytovatelem dotace v reakci na žádost jejího potencionálního příjemce.

Podstatné je, že poskytování dotací ze státního rozpočtu je ovládáno vrchnostenským postavením poskytovatele dotace. Z tohoto jeho postavení, na rozdíl od postavení účastníka soukromoprávních vztahů tedy 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 limitech, jež 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 protiváhou tohoto dobrodiní není (na rozdíl od soukromoprávních vztahů) jeho protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace, ale právě akceptace podmínek, za nichž je dotace přijímána. Ke stejnému závěru pak dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005 – 90 (www.nssoud.cz).

Jak je zřejmé z uvedené právní úpravy (i z obecných principů možnosti poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu) je to právě poskytovatel podpory či dotace, který v režimu zákona o rozpočtových pravidlech autoritativně rozhoduje o podmínkách poskytnutí prostředků ze státního rozpočtu či fondu. Z toho lze dovodit, že je také oprávněn tyto podmínky změnit, a to i v případě, kdy již nastalo jejich nesplnění ze strany příjemce podpory. Navíc podle § 14 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech je poskytovatel dotace a návratné finanční výpomoci povinen v rozhodnutí o jejich poskytnutí rozlišit podmínky pro použití poskytnutých prostředků, jejichž porušení bude postihováno odvodem za porušení rozpočtové kázně. Z toho pak vyplývá, že podle uvedeného právního předpisu poskytovatel podpory může stanovit, jaké jednání či opomenutí jejího příjemce považuje za porušení rozpočtové kázně, takže musí mít i oprávnění tyto veličiny měnit, pokud to nejde k tíži příjemce. To vše zejména v situaci, kdy je zjevné, že účel poskytnuté dotace byl naplněn. Konečně pak podle § 44 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech odvod za porušení rozpočtové kázně a penále vyměřuje příslušný finanční úřad, takže k jejich vyměření nedochází ze zákona již porušením rozpočtové kázně, nýbrž na základě rozhodnutí správního orgánu. Z hlediska posuzování dodržení

rozpočtové kázně je rozhodující stav, který tu je v době rozhodování finančního úřadu, a nikoliv ten, jež existoval v nějakém předchozím období.

Finanční orgány při provádění kontrole měly proto vycházet z nových termínů dokončení staveb či děl, jejich uvedení do provozu a předložení závěrečného vyhodnocení akce, které byly obsaženy v přílohách pozdějších rozhodnutí (č. 2) o poskytnutí peněžních prostředků. Akceptovaly-li však pouze termíny předešlé, které byly uvedeny v přílohách původních rozhodnutí, z čehož dovodily, že tyto termíny nebyly ze strany žalobce dodrženy a tudíž došlo k neoprávněnému použití finančních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, aniž by přihlédly ke změnám v rozhodnutích týkajících se změny termínů dokončení akcí, pak v důsledku tohoto nesprávného právního závěru správní orgány obou stupňů též nesprávně aplikovaly ustanovení § 44 odst. 1 písm. b), odst. 2 a 4 zákona o rozpočtových pravidlech.

Je to poskytovatel dotace, který primárně svým rozhodnutím vytváří právní rámec, v jehož mezích má žadatel povinnost se pohybovat. Je to tedy právě poskytovatel dotace, který svým rozhodnutím stanoví podmínky poskytnutí dotace, ale i případné změny těchto podmínek. Pokud se žadatel pohyboval v legálním prostoru, který poskytovatel dotace vymežil svým rozhodnutím, nelze mu takové jednání přičítat k tíži.

Právě proto, že finanční orgány neakceptovaly nová, pravomocná rozhodnutí, jimiž poskytovatel dotací nově stanovil podmínky při čerpání poskytnutých dotací (posunul termíny dokončení akcí) a vycházely toliko z původních rozhodnutí o poskytnutí dotace a své závěry o porušení rozpočtové kázně žalobce vyvodily právě jen z původních rozhodnutí, pochybily.

Nesprávný byl proto i závěr krajského soudu, který takový jejich postup aproboval. Z téhož důvodu byl rovněž nesprávný závěr jak žalovaného, tak i krajského soudu, týkající se posouzení rozhodnutí, jímž žalovaný uložil žalobci penále za porušení rozpočtové kázně. Nebyly-li správně posouzeny podmínky pro úsudek o porušení rozpočtové kázně, pak nemůže obstát ani rozhodnutí žalovaného, kterým žalobci uložil odvést dotaci zpět do státního rozpočtu, jakož ani rozhodnutí, kterým z téhož důvodu uložil žalobci hradit penále za porušení rozpočtové kázně.

Kasační stížnosti byly shledány důvodnými, Nejvyšší správní soud proto napadené rozsudky krajského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věci vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm, vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. října 2009

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu