



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **obec Liběšice**, se sídlem Liběšice 6, zast. Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou se sídlem Olomoucká 261/36, Mohelnice, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2017, č. j. 7961/17/5000-10470-700290, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 4. 2020, č. j. 15 Af 37/2017 – 33,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Předmětem projednávané věci je otázka závaznosti přílohy smlouvy o poskytnutí dotace pro příjemce dotace jako jedné ze smluvních stran.

[2] Na základě Smlouvy č. 9270371048 o poskytnutí dotace ze dne 31. 12. 2008 (dále jen „Smlouva“) uzavřené mezi žalobkyní a Státním fondem rozvoje bydlení (dále také „poskytovatel dotace“) byly žalobkyni poskytnuty finanční prostředky na výstavbu bytů v obcích pro příjmově vymezené osoby dle nařízení vlády č. 146/2003 Sb., o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení ke krytí části nákladů spojených s výstavbou bytů pro příjmově vymezené osoby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení č. 146/2003 Sb.“).

[3] Dne 14. 6. 2016 obdržel Finanční úřad pro Ústecký kraj (dále jen „správce daně“) od poskytovatele dotace podnět pro porušení rozpočtové kázně, na základě kterého následně platebním výměrem ze dne 11. 8. 2016, č. j. 1881327/16/2500-31471-506373, vyměřil žalobkyni odvod do Státního fondu rozvoje bydlení za porušení rozpočtové kázně ve výši 491 108 Kč odpovídající neoprávněně vynaloženým finančním prostředkům.

[4] Proti rozhodnutí správce daně podala žalobkyně odvolání k žalovanému, který o něm rozhodl výše nadepsaným rozhodnutím tak, že jej zamítl a platební výměr správce daně potvrdil.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila žalobou podanou u Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterou tento soud nyní napadeným rozsudkem zamítl jako nedůvodnou. Nepřisvědčil žádné ze žalobních námitek, naopak se ztotožnil se závěrem žalovaného, že žalobkyně nebyla oprávněna poskytnuté finanční prostředky použít na vybudování komunikace a parkovacích ploch. O tomto závěru dle krajského soudu nebylo pochyb s ohledem na zcela jasné znění Pokynu pro čerpání dotace (dále jen „Pokyn“), který byl zřejmou přílohou Smlouvy podepsané žalobkyní, a tedy pro žalobkyni závazný jako součást Smlouvy.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá výše označený rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatelka především rozporuje otázku, zda mohla poskytnuté finanční prostředky použít též na zaplacení materiálu a prací souvisejících s vybudováním komunikací a parkovacích ploch. Má za to, že jednala v souladu se Smlouvou a platnou právní úpravou [vyhláškou č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 268/2009 Sb.“)], pokud finanční prostředky využila řádně na jeden funkční celek objektu bydlení s parkovacími místy a komunikací spojující objekt s parkovacím stáním. Nesouhlasí s tím, že byla povinna řídit se Pokynem, který upravuje klíčové pojmy stavby a technické infrastruktury odlišně od právní úpravy, neboť jej nepodepsala a není ani součástí podepsané Smlouvy, pouze její přílohou.

[8] Zpochybňuje též obecnou závaznost Pokynu před Smlouvou a zákonem právě s ohledem na odlišnou úpravu pojmů oproti právním předpisům. V této souvislosti se vymezila proti postupu žalovaného i krajského soudu, že se ani jeden z nich nezabýval obsahem Smlouvy a Pokynu co do jejich souladu s platnou právní úpravou. Výklad provedený žalovaným byl dle stěžovatelky formalistický a založený na neurčitosti pojmů, které jsou jinak použity ve Smlouvě, Pokynu a právní úpravě, čímž žalovaný způsobil zmatečnost, která by měla jít k jeho tíži a nikoliv k tíži stěžovatelky. Krajský soud pak měl toto pochybení žalovaného napravit, ale dle stěžovatelky jím provedený přezkum nebyl v tomto dostatečný.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatelky vyjádřil tak, že stěžovatelka v podstatě opakuje argumentaci správní žaloby. K námitce nezneužití finančních prostředků uvedl, že sjednanou Smlouvou byla poskytovatelem dotace jasně a srozumitelně stanovena pravidla pro použití poskytnuté dotace, k jejichž dodržování se stěžovatelka zavázala podpisem Smlouvy. Smlouva jasně uvádí, které náklady lze z dotace hradit a které nikoliv, přičemž odkazuje na Pokyn, ve kterém je přímo uvedeno, že dotaci nelze použít mj. na „úpravu okolí“ a „výstavbu parkovacích ploch a garáží“. Není tedy pravdivé tvrzení stěžovatelky, že by poskytovatel dotace stanovil podmínky nejasně nebo že by je žalovaný vykládal formalisticky či jednostranně. K námitce nedostatečného přezkumu konstatoval, že on i krajský soud se zabývali rozhodným posouzením, zda došlo k porušení rozpočtové kázně a dodržení podmínek dotace. Vyjádřil se též k výši vyměřeného odvodu s ohledem na požadavek přiměřenosti a spravedlnosti, kdy odvod byl uložen ve výši porušení rozpočtové kázně na základě přesného vyčíslení části dotace, které se porušení týkalo.

## III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena

pokračování

advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatelka dne 31. 12. 2008 podepsala shora uvedenou Smlouvu. V článku II odst. 1. Smlouvy je uvedeno, že: „*Příjemce dotace může použít prostředky, poskytnuté podle článku I. odstavce 2. této smlouvy, pouze na krytí nákladů stavby [...]. Z dotace nelze hradit náklady na projektovou dokumentaci, náklady na výstavbu technické infrastruktury, náklady za práce (vč. materiálů) provedené před datem nabytí právní moci stavebního povolení, za statické či jiné odborné posudky, zálohové faktury dodavatele a další dle „Pokynu pro čerpání dotace“ v příloze.*“ Za závěrečnými ustanoveními Smlouvy před podpisy smluvních stran je jako příloha Smlouvy uveden mj. Pokyn pro čerpání dotace, který je pak sám označen jako „*Příloha smlouvy o poskytnutí dotace*“ a blíže specifikuje podmínky použití dotace, zejména právě úkony, na které nelze dotaci použít.

[13] Ačkoliv smlouva o poskytnutí dotace ze státních prostředků je svým charakterem smlouvou veřejnoprávní, neboť zakládá povinnosti v oblasti veřejného práva [§ 159 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)], dle § 170 správního řádu se na úpravu veřejnoprávních smluv použije přiměřeně občanský zákoník, tj. zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší soud, jako nejvyšší článek soudní soustavy soudů civilního soudnictví, ve své judikatuře obecně dovozuje, že není na překážku platnosti smlouvy vyčlenit i nezbytné náležitosti smlouvy do jejích příloh, které se tak zpravidla stávají obsahovou součástí smlouvy (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2016, sp. zn. 22 Cdo 2526/2016).

[14] S ohledem na znění Smlouvy i Pokynu (viz výše odst. [12] tohoto rozsudku) nemá ani Nejvyšší správní soud pochyb, že součástí Smlouvy je právě Pokyn, neboť na sebe tyto dokumenty vzájemně zcela výslovně odkazují. Stěžovatelka současně nerozporuje, že by s Pokynem před podpisem Smlouvy nebyla seznámena, resp. že by ke Smlouvě nebyl přiložen, naopak sama o něm hovoří jako o „*pouhé příloze*“ Smlouvy. Současně podpisem Smlouvy stěžovatelka projevila svou vůli být Smlouvou vázána a prohlásila, že „*se s obsahem smlouvy seznámila a že smlouva plně vyjadřuje její pravou a svobodnou vůli*“ (viz článek VI. odst. 3. Smlouvy). Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem žalovaného i krajského soudu, že Pokyn byl pro stěžovatelku závazný jako obsahová součást Smlouvy, kterou stěžovatelka podepsala.

[15] S námitkou stěžovatelky, že Pokyn upravuje pojmy stavby a technické infrastruktury jinak než právní úprava (vyhláška č. 268/2009 Sb.) se dostatečně vypořádali už krajský soud (bod 16. napadeného rozsudku) i žalovaný (odst. [16] rozhodnutí žalovaného) a Nejvyšší správní soud se s jejich závěry tímto ztotožňuje. Právní úprava dopadající na projednávanou věc (zejména zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a nařízení č. 146/2003 Sb.) nijak tyto pojmy pro účely předmětné dotace nedefinuje. Smlouva a s ní i Pokyn tak mohly obsahovat vlastní pojetí pojmů stavby a technické infrastruktury, resp. vymezit konkrétní podmínky čerpání dotace ve smyslu, které náklady předmětné stavby bylo možné z dotace hradit a které naopak nikoliv, přičemž tyto podmínky jsou formulovány zcela jasně a srozumitelně.

[16] Nejvyšší správní soud se tak neztotožňuje ani s námitkou nedostatečného přezkumu ze strany krajského soudu nebo žalovaného. Jak již bylo řečeno, krajský soud a před ním i žalovaný se řádně vypořádali s klíčovou argumentací stěžovatelky výkladem pojmů stavby

a technické infrastruktury odlišně od Smlouvy, resp. Pokynu, pro kterou měl být Pokyn nepoužitelný.

[17] Ani z jiných důvodů Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným. Předmětem projednávané věci je porušení rozpočtové kázně, resp. dodržení podmínek dotace stanovených Smlouvou, jejíž obsahovou součástí představuje Pokyn. Krajský soud a před ním i žalovaný se touto otázkou dostatečně zabývali a jejich závěry jsou řádně a srozumitelně odůvodněné.

[18] Nejvyšší správní soud připomíná, že 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 „rozpočtová pravidla“)], 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 (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2013, č. j. 9 Afs 63/2012 – 39, nebo obdobně ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 113/2007 – 63). V projednávaném případě byly Smlouvou, jejíž součástí je Pokyn, srozumitelně vymezeny podmínky poskytnutí a použití dotace, kdy stěžovatelka podle Pokynu nebyla oprávněna dotací použít mj. na „*výstavbu technické infrastruktury (komunikace, [...])*“, „*úpravu okolí*“ a „*výstavbu parkovacích ploch a garáží*“. Jestliže stěžovatelka část dotace použila v rozporu se Smlouvou (resp. Pokynem) na výstavbu parkovacích míst a komunikace spojující parkovací plochu s objektem bydlení, tyto podmínky porušila, čímž se dopustila porušení rozpočtové kázně dle § 44 rozpočtových pravidel.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám ze shora uvedených důvodů nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. jako nedůvodnou.

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému nevznikly náklady nad rámec úřední činnosti.

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

V Brně dne 21. července 2022

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu