



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce **S. m. H. K.**, proti žalovanému **Finančnímu ředitelství v Hradci Králové**, se sídlem Hradec Králové, Horova 17, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 8. 2005, č. j. 31 Ca 255/2004 - 16,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

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

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové, a to ve výroku II. a III. Tímto rozsudkem byly spojeny ke společnému projednání věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 31 Ca 255/2004 a 31 Ca 256/2004 (výrok I.) a poté byla zrušena jeho rozhodnutí ze dne 3. 9. 2004, č. j. 1676/170/2004, a ze dne 1. 10. 2004, č. j. 2048/170/2004, a dále rozhodnutí Finančního úřadu v Hradci Králové ze dne 5. 3. 2004, č. j. 58184/04/228980/2919, a ze dne 26. 3. 2004, č. j. 86506/04/228980/2919, a věci mu vráceny k dalšímu řízení (výrok II.) a byla mu uložena povinnost k náhradě nákladů řízení žalobci (výrok III.).

Krajský soud vyšel ze skutečnosti, že ve spise jsou založena dvě rozhodnutí o poskytnutí dotace se stejným evidenčním číslem a různými daty vydání (31. 7. 2000 a 6. 10. 2000). V každém z nich je uvedený jiný závazný termín realizace stavby. Žalovaný se přitom nevypořádal s tím, o jaké právní akty se jednalo a jaký byl důvod vydání druhého rozhodnutí, které vzal za podklad pro hodnocení skutkového stavu. Zůstalo neobjasněno,

zda se jednalo o jednostranné či dvoustranné právní úkony, na základě jakého právního předpisu byly učiněny, zda se jednalo o rozhodnutí vydané ve správním řízení či o interní akty Ministerstva pro místní rozvoj. Pokud by mělo jít o rozhodnutí vydaná ve správním řízení, nebylo objasněno, co umožnilo vydání druhého rozhodnutí v pořadí. Soud odmítl poukaz žalovaného na vyhl. č. 40/2001 Sb., která nabyla účinnosti až 6. 2. 2001 a navíc umožňuje pouze změnu rozhodnutí, nikoliv vydání dalšího rozhodnutí. Podklad pro takový postup není ani v označených Zásadách pro financování programů z prostředků státního rozpočtu, fondů Evropské unie, fondů NATO a úvěrů se státní zárukou, neboť nejsou obecně závazným právním předpisem a navíc i ty umožňují vydání nového rozhodnutí jen na základě žádosti účastníka programu. Z těchto důvodů shledal soud rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelnými. V otázce výkladu pojmu „realizace stavby“ a s tím souvisejícího dodržení či nedodržení závazného termínu uvedeného v rozhodnutí o poskytnutí dotace odkázal na závěry uvedené v souběžně vydávaném rozhodnutí ve věci sp. zn. 31 Ca 254/2004 s tím, že v daném stadiu řízení se ani nelze podrobněji touto otázkou zabývat.

Stěžovatel kasační stížností uplatňuje kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s, fakticky však jeho námitky odpovídají i kasačnímu důvodu uvedenému v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Namítá, že se v odvolacích rozhodnutích zabýval pouze rozhodnutím, které bylo podkladem pro správce daně, a tím, zda jeho postup byl správný. Právním předpisem rozhodným pro poskytování dotací se již zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005 - 95. Poukazuje na jeho znění s tím, že nemůže krajskému soudu vyhovět a vyjasnit, podle jakého právního předpisu se rozhodnutí vydává. Rozhodnutí ze dne 6. 10. 2000 obsahovalo předepsané náležitosti a žalobce sám při kontrole toto rozhodnutí předložil jako dokument k dotaci se vztahující. Proto stěžovatel nezkoumal důvody vydání tohoto rozhodnutí, pouze ověřil, zda jeho ukazatele odpovídají tomu, co uvádí veřejný registr, a zda byly podmínky akceptovány podpisem starosty. Dále ověřil, že prostředky státního rozpočtu byly skutečně podle tohoto rozhodnutí poskytnuty, a poté podrobil kontrole, zda příjemce dotace její podmínky dodržel. Dále uvádí, že z dokumentů předkládaných příjemcem nelze vždy ověřit důvod změny, neboť změna vychází z požadavků příjemce, jehož žádost nemusí mít písemnou formu, pouze se na předepsaném formuláři uvádějí požadované změny. Stěžovatel nepovažuje za rozhodný důvod změn, ale jen to, zda nastaly a zda byly příjemci známy. Město také mělo možnost požádat o pozdější termín realizace, pokud nemohlo stanovený termín dodržet. I když stěžovatel považuje popsané skutečnosti za dostatečně průkazné ve vztahu k závěrům krajského soudu, přesto požádal správce daně o zjištění, zda se v dokumentaci nevyskytují další dokumenty nasvědčující tomu, že ukazatele odpovídají požadavkům města. Bylo zjištěno, že Ministerstvo pro místní rozvoj má k dispozici formuláře s ukazateli jak pro první rozhodnutí, tak i formuláře s ukazateli pro druhé rozhodnutí, podepsané statutárním zástupcem města. Dále stěžovatel podotýká, že nedošlo jen ke změně termínu realizace, ale i ke změně ukazatele financování. Pokud by tedy bylo platné první rozhodnutí, došlo by k porušení rozpočtové kázně ze strany poskytovatele a město by nebylo oprávněno rozpočtové prostředky vůbec čerpat. Není pochyb o tom, že došlo k porušení rozpočtové kázně ve vztahu k termínu realizace, což jasně plyne i z rozsudků krajského soudu ve věci sp. zn. 31 Ca 254/2004 a sp. zn. 31 Ca 257/2004, v nichž bylo vysloveno, že k porušení rozpočtové kázně dojde podáním návrhu na kolaudaci po stanoveném termínu realizace.

Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že důvody, proč stěžovatel užil jako podkladu druhého rozhodnutí, mu musely být známy již v době rozhodování krajského soudu a nic mu nebránilo na ně v řízení odkázat. Proto považuje podanou kasační stížnost za nepřípustnou ve smyslu ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. Stěžovatel měl možnost se ke všem

skutečností uvedeným v žalobě před krajským soudem vyjádřit a také této možnosti využil, aniž ovšem argumentoval důvody užitými v kasační stížnosti. Stejně tak mohl již v řízení před krajským soudem uplatnit existenci formulářů a jejich obsah, které si opatřil dodatečně od správce daně. Proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl jako nepřipustnou.

Nejvyšší správní soud posuzuje důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Nemůže tak ovšem činit v případě, kdy jsou kasační stížností uplatněny důvody nepřipustné (§ 104 odst. 4 s. ř. s.) nebo kdy jsou uplatněny nové skutečnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Proto v první řadě zkoumal, zda je kasační stížnost z tohoto hlediska přípustná.

Ze spisu krajského soudu k tomu zjistil, že žaloby směřovaly proti dvěma různým rozhodnutím žalovaného ukládajícím povinnost odvodu do státního rozpočtu a penále za porušení rozpočtové kázně nedodržením závazného termínu dokončení akce; jejich důvody byly shodné. V bodu III. 1. žalob bylo výslovně poukazováno na rozpor mezi dvěma rozhodnutími Ministerstva pro místní rozvoj a užití toho rozhodnutí, které umožnilo učinit závěry v neprospěch žalobce. V bodu III. 2., 3. žalob bylo poukazováno na nesprávný výklad pojmu „realizace stavby“. Blíže bylo na rozpory mezi oběma rozhodnutími poukazováno bodem IV. žalob: problém shodných evidenčních čísel, rozdílných termínů dokončení akce, nejasnost důvodů vydání druhého rozhodnutí s dřívějším termínem realizace. Nesprávnost výkladu pojmu realizace či dokončení akce byla blíže rozvedena v bodech V., VI. žalob.

Žalovaný se k žalobě ve věci původně vedené pod sp. zn. 31 Ca 255/2004 písemně vyjádřil dne 30. 12. 2004 tak, že se s námitkami vypořádal v odvolacím rozhodnutí a akceptoval „mladší“ rozhodnutí, které časově překrývá rozhodnutí dřívější. Vyslovil domněnku, že vydání druhého rozhodnutí bylo ovlivněno uvolněním částky 2 120 000 Kč plánované na rok 2001 již v r. 2000. Namítl, že žalobce mohl využít možnosti požádat o změnu termínu, pokud jej nemohl dodržet. Pokud tak neučinil, je jeho povinnost odvodu jednoznačná. K termínu dokončení se vyjádřil tak, že z termínů předání stavby a návrhu na její kolaudaci je nedodržení závazného termínu jednoznačné. Na toto vyjádření pak žalovaný poukázal i ve věci původně vedené pod sp. zn. 31 Ca 256/2004. V obou případech navrhl zamítnutí žaloby.

Žalovaný tak měl skutečně možnost uplatnit své námitky týkající se vztahu obou vydaných rozhodnutí o poskytnutí dotace, nemožnosti a důsledků respektování prvního z nich již v řízení před soudem a neučinil tak. Tyto důvody kasační stížnosti proto jsou nepřipustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s. a Nejvyšší správní soud se jimi nemůže zabývat.

Pokud jde o tvrzení o formulářích a jejich obsahu (jako podkladu pro vydání dotačních rozhodnutí), pak ve správním spise je u fotokopie rozhodnutí o účelovém určení prostředků státního rozpočtu ze dne 31. 7. 2000 připojen formulář ze dne 21. 2. 2000 podepsaný nečitelným podpisem a opatřený razítkem města, v němž je jako termín realizace stavby uveden 06/01, a u fotokopie rozhodnutí o účelovém určení prostředků státního rozpočtu ze dne 6. 10. 2000 je připojen formulář rovněž ze dne 21. 2. 2000, rovněž podepsaný nečitelným podpisem (zjevně odlišným od podpisu na předchozím formuláři) a opatřený zčásti nečitelným otiskem razítka s termínem realizace stavby 12/00. Z ničeho není patrné, kdy byly tyto doklady do spisu zařazeny. Nejsou ovšem zmíněny v žádném z protokolů,

ani ve zprávě o kontrole, ani ve vydaných rozhodnutích. Spis byl po rozhodnutí krajského soudu vrácen stěžovateli a znovu předložen s kasační stížností, doklady jsou založeny na konci spisu až za rozsudkem krajského soudu a navíc stěžovatel v kasační stížnosti sám uvedl, že byly správcem daně opatřeny pro potřeby kasační stížnosti. Z toho lze jednoznačně dovodit, že se jedná o skutečnosti zjištěné až po vydání rozsudku krajským soudem, tudíž k jejich uplatnění v kasační stížnosti podle § 109 odst. 4 s. ř. s. nelze přihlížet. Nad rámec lze dodat, že pokud by se jednalo o skutečnosti ve správním řízení známé, nebylo by jim stejně možno přiznat argumentační hodnotu v kasační stížnosti, neboť v tom případě by zde byla dána její nepřipustnost podle § 104 odst. 4 s. ř. s. pro neuplatnění v řízení před krajským soudem.

Přesto nelze dospět k závěru o nepřipustnosti celé kasační stížnosti. Zůstává totiž argumentace směřující proti závaznému právnímu názoru krajského soudu, který byl rozsudkem vysloven a který stěžovatel považuje za nesprávný a nereálný. V tom mu nelze přisvědčit. Naopak krajský soud správně vystihl, že existence dvou dotačních rozhodnutí vyžaduje objasnění, které z nich a z jakých důvodů je platným a tedy závazným podkladem pro posouzení čerpání dotace.

Stěžovatel měl k dispozici obě rozhodnutí a na jejich rozpornost žalobce v řízení upozorňoval. Stěžovatelovo tvrzení o opaku je vyvráceno protokolem o ústním jednání ze dne 11. 11. 2003, kde je na straně 3 v přehledu dokladů předaných kontrolovaným subjektem uvedeno mj. předání dvou rozhodnutí č. j. 31742001413, vyjádřením města ze dne 6. 2. 2004, v němž je upozorněno na to, že byla vydána dvě rozhodnutí s různými termíny dokončení akce, aniž jsou jasné důvody. Ve zprávě o kontrole ze dne 4. 3. 2004, č. j. 9228/04/228980/2919, je jako předložený podklad ke kontrole konstatováno jen dotační rozhodnutí ze dne 6. 10. 2000, v protokole z téhož dne o projednání zprávy zástupce města znovu na námitky ze dne 6. 2. 2004 odkázal. Platební výměr ze dne 5. 3. 2003 (stanovení odvodu) vychází z druhého dotačního rozhodnutí, penalizační platební výměr ze dne 26. 3. 2004 počítá penále od termínu odpovídajícího tomuto druhému rozhodnutí. V odvoláních bylo výslovně namítnuto dvojí rozhodnutí o poskytnutí dotace s tím, že termín stanovený v rozhodnutí časově prvním byl dodržen. Předkládací zpráva správce daně mezi přílohami odvolání konstatuje obě rozhodnutí se stejným číslem jednacím a současně jsou jako přílohy č. 7 a č. 8 připojena. Žalovaný však v odvolacím rozhodnutí ze dne 3. 9. 2004 (stanovení odvodu) vyšel z toho, že závazným pro poskytnutí dotace bylo rozhodnutí ze dne 6. 10. 2000 s termínem dokončení 12/00, přičemž k existenci dvou rozhodnutí uvedl, že byly odvolatelem předloženy dva výtisky téhož rozhodnutí s různými daty. Obě rozhodnutí mají předepsané náležitosti a byla dostatečným podkladem pro provedení kontroly čerpání státních prostředků. Praxi několika dotačních rozhodnutí označil za obvyklou s tím, že za závazné je třeba považovat poslední platné rozhodnutí, neboť to zpravidla obsahuje všechny provedené změny. Toto rozhodnutí také bylo předloženo ministerstvem. Proto nebylo možno kontrolovat splnění podmínek podle prvního rozhodnutí. K porušení termínu realizace došlo, nad rámec zmínil, že by k tomu došlo i ve vztahu k termínu pozdějšímu vyplývajícimu z prvního rozhodnutí – to hodnotil ve vztahu k vydání kolaudačního rozhodnutí a nabytí právní moci. Poukázal na vyhl. č. 40/2001 Sb. a na Zásady pro financování programů z prostředků státního rozpočtu, fondů Evropské unie, fondů NATO a úvěrů se státní zárukou č. j. 113/5095/2000. Nakonec zmínil již realizované vyhovění žádosti o prominutí odvodu. V odvolacím rozhodnutí ze dne 1. 10. 2004 (penále) žalovaný odkázal na důvody uvedené v rozhodnutí o odvolání proti stanovení odvodu.

Rozhodnutí o odvodu do státního rozpočtu a o sdělení penále bylo vydáno podle § 77 zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) a podle § 30 zákona č. 576/1990 Sb. o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice. Dotace byla poskytnuta ještě za účinnosti zákona č. 576/1990 Sb., který poskytování dotací upravoval velmi obecně, zákon č. 218/2000 Sb. obsahující úpravu propracovanější, v době poskytnutí dotace ještě neplatil, byl však platný v době vydání rozhodnutí žalovaného, ovšem užití předchozího zákona pro podobné případy založil v ust. § 7 a 78. Podle § 30 zákona č. 576/1990 Sb. bylo možno uložit odvod a penále za neoprávněně použité nebo zadržené prostředky státního rozpočtu. Porušit rozpočtovou kázeň tedy bylo možno dvěma způsoby; v daném případě žádné rozhodnutí (ani zpráva o kontrole) nespecifikují, kterým způsobem tak měl učinit žalobce. Tato vada však nezpůsobuje nicotnost těchto rozhodnutí, jako nezákonnost to žalobcem namítáno nebylo, a nelze tak krajskému soudu vytýkat, že se touto vadou nezabýval; ostatně stěžovatel to celkem logicky ani nečiní. V každém případě však bylo povinností soudu v mezích žalobních námitek vážit, zda žalovaný prokázal naplnění podmínek pro uložení odvodu a tím i pro penalizaci. Odvod měl sankční charakter a stíhal porušení rozpočtové kázně. K závěru, že k porušení rozpočtové kázně došlo, musí být najisto postaveno, jaké byly závazné podmínky, které měl příjemce dotace porušit. Byla-li vydána dvě rozhodnutí o poskytnutí dotace (nikoliv totožné rozhodnutí s různými daty, jak tvrdí žalovaný ve svém rozhodnutí), musí být zřejmé, z jakých důvodů správní orgán vycházel pouze z jednoho z nich. Pokud bylo dvojí rozhodnutí o poskytnutí dotace namítnuto v odvolání, bylo povinností žalovaného se s touto námitkou vypořádat. O odvolání žalovaný rozhodoval podle § 50 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (byť toto ustanovení ve svých rozhodnutích nezmiňoval) a podle odst. 7 cit. ust. byl povinen vypořádat se se všemi důvody v odvolání uvedenými. Takovým vypořádáním je třeba rozumět posouzení odvolacích námitek ve vztahu ke skutkovým zjištěním a relevantním právním předpisům. Tomu nepochybně neodpovídá spekulace stěžovatele na téma, proč by mělo být rozhodující rozhodnutí vydané naposledy, právně opřená o obvyklou praxi a předpisy na případ se nevztahující. Taková rozhodnutí žalovaného lze skutečně označit za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pak nemůže krajský soud překlenout posouzením vlastním. Kasační námitky o nesprávnosti posouzení správních rozhodnutí jako nepřezkoumatelných a o vadném právním názoru krajského soudu proto nemůže být důvodná. Splnění pokynů soudu k náležitostem rozhodnutí není nijak nereálné, ostatně stěžovatel již v kasační stížnosti určitou novou argumentaci na rozdíl od odůvodnění svých rozhodnutí užil. K naplnění podmínek § 103 odst. 1 písm. a), d) s. ř. s. tak nedošlo.

Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, jako nedůvodnou zamítl.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1, 2 (§ 120) s. ř. s., když stěžovatel ve věci úspěšný nebyl a žalobci náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 23. srpna 2006

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu

