



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců Mgr. et Ing. et Bc. Radovana Havelce a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci stěžovatele **D. z. s. M. š., m. a t.**, zastoupeného JUDr. Františkem Schulmannem, advokátem se sídlem v Praze 1, Revoluční 13, za účasti **Finančního ředitelství pro hl. m. Prahu**, se sídlem v Praze 1, Štěpánská 28, v řízení o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2005, č. j. 11 Ca 164/2005 – 32,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 18. 10. 2005, č. j. 11 Ca 164/2005 – 32, byla zamítnuta žaloba stěžovatele proti rozhodnutí Finančního ředitelství pro hlavní město Prahu (dále jen „finanční ředitelství“) ze dne 4. 4. 2005, č. j. FŘ-11368/17/04, jímž bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Finančního úřadu pro Prahu 1 ze dne 12. 10. 2004, č. j. 222523/04/001/980/7437/Ho, kterým bylo stěžovateli, za základě ust. § 30 zákona č. 576/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla republiky“) ve spojení s ust. § 78 zákona č. 218/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“) uloženo odvést do státního rozpočtu republiky neoprávněně použité prostředky ve výši 90 997 768 Kč. Jak vyplývá z odůvodnění tohoto rozsudku, podstatou sporu bylo posouzení, zda stěžovatel jako právnická osoba zřízená Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy použil prostředky poskytnuté mu tímto zřizovatelem v letech 2000 a 2001 v souladu s jejich rozpočtovým určením. Správní orgány obou stupňů se totiž postavily na stanovisko, že stěžovatel v blíže specifikovaných případech použil příspěvky poskytnuté mu na jeho činnost k úhradě nákladů, které nelze za jeho činnost považovat

(náklady třetích osob spojené s jejich účastí v mezinárodních výměnných pobytech, stipendia, apod.). Tento postup byl vyhodnocen jako porušení rozpočtové kázně, a proto bylo rozhodnuto o povinnosti odvést takto použité finanční prostředky zpět do státního rozpočtu. Městský soud neakceptoval názor stěžovatele, že všechny rozporované výdaje spadají do rozsahu jeho činnosti ve smyslu jeho zřizovací listiny, přičemž bez nich by se jeho aktivity omezily jen na byrokratické fungování bez jakéhokoli funkčního využití. Městský soud poukázal na ust. § 16 odst. 1 písm. a) a § 17 odst. 1 vyhlášky č. 205/1991 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu České republiky a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“) z nichž vyplývá, že zřizovatel poskytuje příspěvkové organizaci příspěvek na její činnost, který může sloužit pouze k úhradě provozních nákladů této organizace či k opravě a údržbě základních prostředků, nemůže-li být jejich financování zajištěno jiným způsobem. K jiným účelům příspěvek na činnost použit nelze. Podle názoru městského soudu je přitom třeba rozlišovat mezi provozní činností a činnostmi, k jejichž zajištění byl stěžovatel zřízen. Sama skutečnost, že stěžovatel svou činností naplňuje část působnosti zřizovatele, ještě neznamená, že pro tyto účely může použít též prostředky určené na vlastní provoz. Ze žádného ustanovení zřizovací listiny, vyjma jediné výjimky, která však nebyla ve správním řízení jakkoli vytýkána, ani statutu stěžovatele přitom neplyne, že by stěžovatel byl oprávněn též k financování aktivit, k jejichž realizaci byl zřízen, tedy že by snad byl oprávněn poskytovat přímo prostředky určené na jeho činnost. Jelikož stěžovatel nebyl zřízen k financování styku se zahraničím, nelze v případě, že tak nečiní, dovozovat, že fakticky nevykonává žádnou činnost. Pokud jde o tvrzení stěžovatele o formalistickém a restriktivním výkladu citovaných předpisů správními orgány, městský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2005, č. j. 2 Afs 8/2005 – 71, podle kterého povinnost příjemce dotace odvést do státního rozpočtu neoprávněně použité prostředky dle § 30 odst. 1 rozpočtových pravidel republiky, vychází ze zásady, že stát je oprávněn stanovit podmínky pro poskytování prostředků ze svého rozpočtu relativně tvrdě a přísně.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížností opírající se o důvody uvedené v ust. § 103 odst. 1 písm. a), b), d) s. ř. s. Pokud jde o nesprávné právní hodnocení věci, stěžovatel především namítal nesprávnou interpretaci ust. § 16 odst. 1 písm. a) vyhlášky, pokud jde o vymezení pojmu „činnost organizace“. Hovoří-li statut v souvislosti s posláním a činností stěžovatele o „zajišťování“ školských, vzdělávacích a dalších styků se zahraničím, pak jazykovým výkladem je předmětným pojmem nutno „rozumět zařízení, aby něco bylo jisté, aby se uskutečnilo, a to po všech stránkách, stránku finanční nevyjímaje“. Proti závěrům městského soudu svědčí i fakt, že objem údajně neoprávněně čerpaných prostředků by činil celých 61 % příspěvků poskytnutých stěžovateli v roce 2000 na jeho činnost. Pokud by získané rozpočtové prostředky měly sloužit skutečně jen pro samotný chod instituce, byla by z tohoto pohledu poskytnutá částka zjevně nepřiměřená. Objem poskytnutých finančních prostředků tak, podle názoru stěžovatele, implicitně vymezuje i rozsah jeho činnosti v jím předpokládaném rozsahu. Stěžovatel také rozporoval odkaz městského soudu na citovaný judikát Nejvyššího správního soudu s tím, že šlo o typově zcela rozdílný případ, kdy se jednalo o zjevné porušení smlouvy o poskytnutí dotace. Dále je v kasační stížnosti namítán rozpor skutkových závěrů městského soudu s obsahem správního spisu, potažmo nepřezkoumatelnost některých závěrů o skutkových otázkách. Stěžovatel uvedl, že jednotlivé aktivity jím údajně neoprávněně profinancované jsou charakterizovány relativně odlišným způsobem, zejména se u nich liší rozsah činnosti stěžovatele. Je proto třeba každý jednotlivý posuzovaný případ hodnotit odděleně, přiřadit jej k tomu či onomu typu činnosti a následně určit, zda předmětnou činnost stěžovatele lze subsumovat pod oprávnění mu udělené či nikoli. Tímto způsobem však

správní orgány obou stupňů ani krajský soud nepostupovaly a jejich závěry o této otázce jsou proto nepřezkoumatelné. V této souvislosti stěžovatel popsal jednotlivé vytýkané případy včetně pokynů, na jejichž základě došlo k vyplácení rozpočtových prostředků. Městský soud se přitom vůbec nevypořádal s poukazem stěžovatele na fakt, že v případě předmětných aktivit zde nebyla žádná jiná organizační jednotka zřizovatele, která by k financování těchto akcí byla určena. Bylo proto na zřizovateli jako správci rozpočtové kapitoly, aby určit, prostřednictvím které své organizační složky bude financovat ty akce, k jejichž financování se zavázal. Na základě všeho výše uvedeného stěžovatel navrhl, aby napadený rozsudek byl zrušen a věc byla vrácena městskému soudu k dalšímu řízení.

Finanční ředitelství ve svém vyjádření uvedlo, že pokud jde o spor týkající se věcného obsahu pojmu „příspěvek zřizovatele na činnost organizace“ (§ 16 odst. 1 vyhlášky) setrvává i nadále na svém právním závěru vyjádřeném v odůvodnění svého rozhodnutí, který zde ještě podrobněji rozvedl. K námitce, že nebyly hodnoceny jednotlivé vytýkané případy porušení rozpočtové kázně, finanční ředitelství uvedlo, že tyto skutkové závěry stěžovatel ve správním řízení nerozporoval a námitky tohoto typu se neobjevily ani v žalobě. Dále odmítlo tvrzenou existenci kasačních důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b), d) s. ř. s., přičemž zdůraznilo, že i zřizovatel musí při volbě financování dodržovat závazné právní předpisy. Rovněž uvedlo, že v mezidobí byly předmětný odvod i penále postupem podle ustanovení § 30 odst. 7 rozpočtových pravidel republiky stěžovateli prominuty, neboť ten své pochybení uznal a o tento postup požádal. Pokud by tedy stěžovatel byl v projednávané věci úspěšný, musela by nově vzniklá situace být nepochybně řešena postupem podle ustanovení § 55b zákona č. 337/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“). Jelikož však kasační stížnost považuje za nedůvodnou, navrhlo, aby byla Nejvyšším správním soudem zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě podané kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. v rozsahu a z důvodů, které uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti a přitom sám neshledal existenci vad uvedených v odst. 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podstata věci spočívá v posouzení, zda pro rozhodnutí o povinnosti odvést neoprávněně použité rozpočtové prostředky podle ustanovení § 30 odst. 1 rozpočtových pravidel republiky ve spojení s ustanovením § 78 rozpočtových pravidel byl splněn základní předpoklad, kterým je neoprávněnost tohoto použití ve smyslu překročení účelového určení „příspěvku na činnost“ stěžovatele. Podrobnou úpravu finančního hospodaření příspěvkových organizací upravuje vyhláška, která v ustanovení § 15 odst. 1 stanoví, že příspěvková organizace hospodaří s finančními prostředky získanými vlastní činností a s prostředky přijatými z rozpočtu zřizovatele, případně ze státního rozpočtu, a to v rámci finančních vztahů stanovených zřizovatelem, dále s prostředky svých fondů, s prostředky přijatými od jiných subjektů na základě smlouvy o sdružení, s prostředky přijatými od státních fondů, s prostředky získanými svou hospodářskou činností a s příspěvky a dary od fyzických a právnických osob. V tomto ustanovení je tedy popsána základní charakteristika financování, a sice jeho vícezdrojovost. Pokud jde o jeden ze zdrojů, rozpočtové prostředky, z ustanovení § 30 odst. 2 věty druhé před středníkem vyhlášky vyplývá, že tyto prostředky může příspěvková organizace používat jen k účelům, pro které byly určeny, a to na krytí nezbytných potřeb, na opatření zakládající se na právních předpisech a k zajištění nerušeného chodu organizace. Tyto regulativy jsou, pokud jde o účelovost použití prostředků z rozpočtu zřizovatele, upraveny blíže v § 16 a § 17 vyhlášky. Z § 16 odst. 1 vyhlášky vyplývá, že zřizovatel poskytuje příspěvkové organizaci finanční prostředky dvěma způsoby. Jedná

se jednak o příspěvek na činnost organizace (písm. a) citovaného ustanovení) a jednak o dotace, které mohou mít formu investiční (písm. b) citovaného ustanovení) nebo formu dotací ze státního rozpočtu (písm. c) citovaného ustanovení). V posledním případě je zřizovatel v podstatě pouze zprostředkovatelem příjmů poskytovaných přímo státem. Nejde reálně o jím spravované finanční prostředky. Podmínky, za nichž lze poskytnout příspěvek na činnost organizace vyplývají z § 17 odst. 1 a 3 vyhlášky. V odst. 1 je podána legální definice pojmu „činnost“ pro potřeby poskytnutí příspěvku. Vyhláška zde výslovně stanoví, že příspěvkem na činnost příspěvkové organizaci se rozumí příspěvek k úhradě její provozní činnosti včetně výdajů na opravy a údržbu základních prostředků. Současně musí být splněna podmínka, že tyto potřeby nemohou příspěvkové organizace uhradit vlastními příjmy (srov. ust. § 15 odst. 1 vyhlášky). V citovaném ustanovení použitý pojem „činnost“ nelze vykládat bez jeho adjektiva „provozní“, které zcela jednoznačně odkazuje na náklady spojené s vlastním chodem právnické osoby, nikoli s uspokojováním potřeb jiných subjektů, byť by taková činnost byla v souladu s jejím posláním či předmětem činnosti. Z tohoto pohledu je tedy zřejmé, že argumentace stěžovatele není správná, a je proto zcela nadbytečné zabývat se tím, jaké je jeho poslání či předmět činnosti ve smyslu příslušných ustanovení statutu.

Odkazuje-li stěžovatel dále na velikost objemu finančních prostředků, které obdržel od zřizovatele v roce 2000 s tím, že jím je implicitně vymezen rozsah jeho činnosti, která může být touto cestou saturována, i tuto argumentaci lze bez dalšího odmítnout. Právní úprava rozpočtových otázek se naopak ze své podstaty vyznačuje maximální deskripcí, přesností a přísností stanovených pravidel a odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2005, č. j. 2 Afs 8/2005 – 71, je proto v tomto směru zcela případný. Pouze na okraj lze v této souvislosti uvést, že z hlediska ryze ekonomického by argumentaci stěžovatele šlo do jisté míry přisvědčit, neboť rozpočtová pravidla umožňují mezi běžné výdaje, ke kterým směřuje § 16 odst. 1 písm. a) vyhlášky, zahrnout i tzv. neinvestiční transfery, kam by šlo sporné výdaje z hlediska jejich charakteru nepochybně zařadit. Nicméně z důvodu již zmiňované přísné právní reglementace nakládání s rozpočtovými prostředky je vyhláškou použití příspěvku zřizovatele podle § 16 odst. 1 písm. a) jiným způsobem, než který je uveden v § 17 odst. 1 vyhlášky vyloučeno per se. Tuto úpravu lze přitom považovat za plně legitimní, neboť jde o imanentní součást rozpočtové, či přesněji fiskální, politiky státu.

V případě kasačních důvodů opírajících se o ust. § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s. je především nutno uvést, že stěžovatel se posouzení charakteristiky jednotlivých výdajů dožadoval již v žalobě a není tedy důvodné tvrzení finančního ředitelství, podle kterého jde o argumentaci uplatněnou až v kasační stížnosti. Jakkoli však lze souhlasit se stěžovatelem v tom, že městský soud se případy, s nimiž bylo správními orgány spojováno porušení rozpočtové kázně, jednotlivě nezabýval, nelze s tímto zjištěním spojit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. S ohledem na výše popsanou úpravu použití příspěvku zřizovatele na činnost příspěvkové organizace je zřejmé, že není-li současně stěžovatelem zpochybňováno, že jednotlivé výdaje nebyly vynaloženy na jeho vlastní chod, bylo by bezpředmětné zabývat se tím, pro jaké jiné konkrétní účely byly přijaté finanční prostředky použity, popřípadě na základě jakého pokynu se tak stalo. Přestože se tedy městský soud v odůvodnění svého rozsudku skutečně jednotlivými rozporovanými platbami nezabýval, nelze v tomto postupu spatřovat jakékoli pochybení, neboť za situace, kdy dospěl k názoru, že žádná z těchto plateb nesloužila pro financování provozu stěžovatele, nebylo nutné zabývat se souladem vynaložení těchto prostředků s předmětem činnosti stěžovatele. Obdobně lze jako nedůvodnou odmítnout argumentaci stěžovatele poukazující na skutečnost,

že v případě předmětných aktivit zde nebyla žádná organizační jednotka zřizovatele, která by byla k financování předmětných aktivit určena. Nejvyšší správní soud nemá důvod s tímto názorem polemizovat, nelze však nevidět, že i zřizovatel stěžovatele může své finanční prostředky náležející do rozpočtové kapitoly, jejímž je správcem, vynakládat taktéž pouze v souladu s rozpočtovými pravidly. Jakákoli libovůle v použití těchto prostředků je zde pojmově vyloučena.

Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1, věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a finančnímu ředitelství žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 27. září 2007

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu