



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobkyně: **Obec Liběšice**, IČO: 00263893,
sídlem Liběšice 6, 411 46 Liběšice,
zastoupená Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou,
sídlem Olomoucká 36, 789 85 Mohelnice,

proti
žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**,
sídlem Masarykova 427/31, 602 00 Brno,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 2. 2017, č. j. 7961/17/5000-10470-700290,

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím své právní zástupkyně domáhala zrušení rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 17. 2. 2017, č. j. 7961/17/5000-10470-700290, jímž žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil platební výměr Finančního úřadu pro Ústecký kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 11. 8. 2016, č. j. 1881327/16/2500-31471-506373. Tímto platebním výměrem správce daně podle § 139 a § 147 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(dále jen „daňový řád“) a podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“) vyměřil žalobkyni odvod za porušení rozpočtové kázně do Státního fondu rozvoje bydlení ve výši 491 108 Kč.

Žaloba

2. Žalobkyně nesouhlasila s tím, že se u částky ve výši 491 107,88 Kč, která byla vynaložena na práce a materiál související s komunikacemi a parkovacími plochami, jedná o porušení čl. II. odst. 1 smlouvy č. 9270371048, kterou uzavřela se Státním fondem rozvoje bydlení, podle něhož „[p]říjemce dotace může použít prostředky poskytnuté [...] pouze na krytí **nákladů stavby** [...] z dotace nelze hradit náklady na projektovou dokumentaci, náklady na výstavbu **technické infrastruktury**“. Poukázala na to, že z § 5 odst. 2 vyhlášky č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška o technických požadavcích na stavby“) vyplývá, že parkovací stání jsou součástí stavby, a jsou tedy jejím nákladem. Pokud jsou parkovací stání nákladem stavby, pak je dle žalobkyně nepochybné, že tímto nákladem jsou i komunikace, které spojují objekt s těmito parkovacími stáními, že jde o ucelený funkční celek, který nelze oddělovat. Zdůraznila, že z dotačních prostředků byly uhrazeny jen komunikace ve funkčním celku bytových domů, které byly vybudovány pouze v souvislosti s nimi. Tvrdila proto, že všechny výdaje, které byly vyfakturovány, jsou náklady staveb, které byla žalobkyně oprávněna hradit z poskytnuté dotace. Namítala, že pod pojem technická infrastruktura, se kterým smlouva pracuje, nelze v žádném případě zahrnout komunikace. Pod pojmem výstavba technické infrastruktury se chápe jen výstavba vodovodů, kanalizace, plynu, energetické stavby a elektronické komunikace. Byla toho názoru, že se nedopustila porušení smlouvy a ani porušení rozpočtové kázně.
3. Konstatovala, že smlouva o poskytnutí dotace není zákonem upravena jako smluvní typ, a je proto ve své podstatě smlouvou nepojmenovanou. Nepojmenovaná smlouva nesmí svým obsahem a účelem odporovat zákonu. Poznamenala, že příloha smlouvy, která obecně nesplňuje nároky smlouvy a není ani prohlášena za součást smlouvy, je dokumentem bez smluvní relevance. Zdůraznila, že v daném smluvním vztahu není nikde obsažena vůle žalobkyně řídit se pokyny, které upravují pro platební výměr klíčové pojmy odlišně od právní úpravy. Poukázala na to, že sám správce daně uvedl, že by žalobkyně měla pravdu, kdyby nebylo dotčených pokynů. Právě proto, že předmětné pokyny nebyly nijak zahrnuty do smlouvy, ale byly pouze její přílohou, se žalobkyně řídila platnou právní úpravou a ta vykládá předmětné pojmy jednoznačně. Odkázala na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 977/2008, který se zabýval otázkou nároků na smluvní vztah. Konstatovala, že jednala v souladu se smlouvou, s platnou právní úpravou a finanční prostředky využila řádně na jeden funkční celek objektu bydlení s parkovacími místy a komunikací tak, jak tyto celky upravují příslušné právní normy, a žalovaným použita právní argumentace na tom nemůže nic změnit. Zdůraznila, že pojmy nemohou být jinak chápány ve smlouvě, jinak v pokynu, který není součástí smlouvy, který nebyl obcí signován atd. Uvedla, že spornou právní otázkou je vázanost pokynem, se kterou je nutné se vypořádat, protože má za to, že neporušila smlouvu o poskytnutí dotace. Výklad žalovaného byl dle žalobkyně formalistický, založený na neurčitosti pojmů, které jinak použil ve smlouvě a jinak v pokynu. Neurčitost pak musí jít k tíži toho, kdo tuto výkladovou neurčitost způsobil, k čemuž citovala nález Ústavního soudu v obdobné věci

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(nález ústavního soudu však žalobkyně nijak nespecifikovala – pozn. soudu).

Vyjádření žalovaného k žalobě

4. Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. Poznamenal, že vyhláška o technických požadavcích na stavby není v řízení o porušení rozpočtové kázně klíčová, podstatná je skutečnost, že sjednanou smlouvou byla Státním fondem rozvoje bydlení striktně a jasně stanovena pravidla pro použití dotace, k jejichž dodržování se žalobkyně podepsáním smlouvy o poskytnutí dotace zavázala. Zdůraznil, že žalobkyni byly poskytnuty finanční prostředky formou dotace podle nařízení vlády č. 146/2003 Sb., o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení ke krytí částí nákladů spojených s výstavbou bytů pro příjmově vymezené osoby, ve znění účinném do 31. 3. 2016 na základě sjednané smlouvy. V čl. II odst. 1 smlouvy je jasně uvedeno, které náklady lze z dotace hradit a které nelze, přičemž náklady, které nelze z dotace hradit, nejsou vyjmenovány taxativně, neboť daný odstavec je ukončen slovy „a další dle ‚Pokynu pro čerpání dotace‘ v příloze“. Zdůraznil, že tento pokyn vydaný Státním fondem rozvoje bydlení dne 8. 10. 2003 platí rovněž i pro čerpání dotací podle nařízení vlády č. 146/2003 Sb. a je v něm přímo uvedeno, že mj. nelze poskytnutou dotaci použít „na úpravu okolí“ a „na výstavbu parkovacích ploch a garáží“. Z uvedeného je dle žalovaného zřejmé, že Státní fond rozvoje bydlení přímo do smlouvy o poskytnutí dotace zakotvil podmínku, ze které plyne, které náklady nelze z poskytnuté dotace uhradit, i skutečnost, že příjemce dotace se musí řídit pokynem, který je přílohou smlouvy o poskytnutí dotace.
5. Ke vztahu mezi žalobkyní a poskytovatelem dotace žalovaný s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 58/2005 uvedl, že příjemce přijímá formou dotace určité dobrodiní ze strany státu a jakousi protiváhou tohoto dobrodiní není – jako je tomu ve vztazích soukromoprávních – jeho protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace, ale právě akceptace podmínek, za nichž je dotace přijímána. Pokud tedy příjemce přijal dotaci a byl seznámen s podmínkami jejího poskytnutí, je jimi vázán v té podobě, v jaké s nimi byl seznámen. Rozhodnutí o poskytnutí dotace a podmínky rozhodnutí o poskytnutí dotace zakládají veřejnoprávní vztah mezi žalobkyní a poskytovatelem dotace, přičemž za dodržení podmínek zásadně odpovídá příjemce dotace, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 15/2012-38. Žalovaný konstatoval, že pokud se žalobkyně zavázala podpisem smlouvy o poskytnutí dotace splnit podmínky dané rozhodnutím o poskytnutí dotace a dané finanční prostředky obdržela, nemůže se nyní odvolávat na to, že nebyla naplněna skutková podstata neoprávněného použití peněžních prostředků, resp. porušení rozpočtové kázně.
6. Poukázal na to, že není v postavení poskytovatele dotace. Zdůraznil, že není zmocněn žádným zákonným ustanovením ke kontrole či přehodnocování správnosti či úplnosti rozhodnutí o dotaci nebo smlouvy o dotaci. Uvedl, že orgány finanční správy provádí pouze kontrolu dodržení zákona o rozpočtových pravidlech příjemcem dotace. Při zjištění porušení rozpočtové kázně pak ukládají odvod za jeho porušení, resp. jsou povinny odvod uložit. Žalovanému nebylo zřejmé, z jakého ustanovení by měla plynout jeho povinnost zabývat se správností smlouvy či jejích příloh.

Posouzení věci soudem

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

7. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasil a žalobkyně nesdělila soudu do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovýmto projednáním, ačkoli byla ve výzvě výslovně poučena, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.
8. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, včetně prekluze daňové povinnosti, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
9. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
10. Ze správního spisu soud zjistil, a mezi účastníky ani není sporu o tom, že žalobkyni byla na základě smlouvy o poskytnutí dotace č. 9270371048 ze dne 31. 12. 2008 poskytnuta dotace ve výši 4 950 000 Kč na výstavbu 9 nájemních bytů určených pro příjmově vymezené osoby dle nařízení vlády č. 146/2003 Sb. formou stavebních úprav objektu bydlení č. p. 9 v obci Liběšice. Dne 14. 6. 2016 obdržel správce daně od Státního fondu rozvoje bydlení podnět pro porušení rozpočtové kázně, ve kterém poskytovatel dotace oznámil předpokládané porušení rozpočtové kázně spočívající v porušení čl. II. odst. 1 smlouvy o poskytnutí dotace s tím, že žalobkyni byly uhrazeny práce a materiál za komunikace a parkovací plochy, na které nelze poskytnutou dotaci použít.
11. Podle § 7 nařízení vlády č. 146/2003 Sb. *„[p]ro kontrolu dodržování podmínek poskytnutí a použití dotace podle tohoto nařízení a uplatnění sankcí při neoprávněném použití nebo zadržení dotace se použijí zvláštní právní předpisy“*, přičemž toto ustanovení odkazuje na § 44 zákona o rozpočtových pravidlech.
12. Porušením rozpočtové kázně se dle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech rozumí *„použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.“* Pojem neoprávněného použití finančních prostředků je tak s ohledem na shora uvedené třeba vykládat v daném případě pouze ve smyslu § 3 písm. e) téhož zákona, který stanovil, že *„neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, 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“*.
13. Žalobkyně učinila spornou pouze otázku, zda mohla finanční prostředky z poskytnuté dotace dle smlouvy o poskytnutí dotace ze dne 31. 12. 2008 použít též na zaplacení materiálu a prací souvisejících s vybudováním komunikací a parkovacích ploch u objektu Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

bydlení č. p. 9 v obci Liběšice. V čl. II. odst. 1 smlouvy o poskytnutí dotace je uvedeno, že „[p]říjemce dotace může použít prostředky poskytnuté podle článku I. odstavce 2. této smlouvy pouze na krytí nákladů stavby uvedené v článku I. odstavci 1. této smlouvy. Z dotace nelze hradit náklady na projektovou dokumentaci, náklady na výstavbu technické infrastruktury, náklady za práce (vč. materiálu) 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“. Pro posouzení této námitky je dále podstatné to, že v pokynu pro čerpání dotace ze dne 8. 10. 2003 je výslovně uvedeno, že „[d]otaci nelze použít, a to ani v případě, že byla poskytnuta ve zvýšeném objemu na výstavbu bytů v nezainvestovaném území:

- na výstavbu technické infrastruktury (komunikace, vodovody, kanalizace, plynovody, kabelové elektroprívody, přístřešky na popelnice, dětská hřiště, klepadla na koberce apod.)
- na výstavbu parkovacích ploch a garáží“.

14. Z citované části pokynu pro čerpání dotace podle soudu není pochyb o tom, že podle tohoto pokynu nelze z dotace hradit výstavbu komunikací a parkovacích ploch (míst). To ostatně žalobkyně ani nezpochybňovala. Nesouhlasila s tím, že by tento pokyn pro ni byl závazný. Žalobkyně by si měla uvědomit, že na dotaci není právní nárok (§ 14 zákona o rozpočtových pravidlech) 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 (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 113/2007-63, www.nssoud.cz). Soud akcentuje skutečnost, že pokyn pro čerpání dotace ze dne 8. 10. 2003 byl součástí smlouvy o poskytnutí dotace ze dne 31. 12. 2008, kterou podepsala tehdejší starostka žalobkyně, neboť byl přímo uveden jako příloha dané smlouvy. Dále je na předmětný pokyn odkazováno v čl. II odst. 1 smlouvy o poskytnutí dotace ze dne 31. 12. 2008. Přestože tedy pokyn pro čerpání dotace ze dne 8. 10. 2003 nebyl žalobkyní podepsán, stal se součástí smlouvy o poskytnutí dotace ze dne 31. 12. 2008, a byl tak pro žalobkyni závazný.
15. K námitce žalobkyně, že smlouva o poskytnutí dotace není upravena jako smluvní typ, a je proto ve své podstatě nepojmenovanou smlouvou, soud zdůrazňuje, že v posuzovaném případě jde o smlouvu o poskytnutí dotace ze státních prostředků, která je svým charakterem smlouvou veřejnoprávní, jejíž podmínky byla žalobkyně povinna dodržet (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 2 Afs 58/2007-56, publ. pod č. 1444/2008 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Tím, že žalobkyně smlouvu podepsala, projevila svou vůli splnit podmínky stanovené danou smlouvou, a to včetně pokynu pro čerpání dotace ze dne 8. 10. 2003, který byl její součástí. Žalobkyně se tedy mylí, jestliže se domnívá, že se jedná o soukromoprávní smlouvu. Z tohoto důvodu není relevantní ani odkaz na rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 977/2008, který se zabývá otázkou platnosti uzavření smlouvy o smlouvě budoucí podle občanskoprávních předpisů. Námitky žalobkyně zpochybňující závaznost a povahu smlouvy o poskytnutí dotace a závaznost pokynu pro čerpání dotace ze dne 8. 10. 2013 nejsou důvodné.
16. Soud souhlasí se žalobkyní v tom, že obecně se pod pojmem technická infrastruktura chápé výstavba vodovodů, kanalizace, plynu, energetické stavby a elektronické komunikace. To však neznamená, že by pokyn pro čerpání dotace ze dne 8. 10. 2003 nemohl pro své účely vymezit náklady, které nejsou způsobilé k proplacení z prostředků poskytnutých Státním fondem rozvoje bydlení, a označit je pojmem technická infrastruktura. Autonomní Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

vymezení termínu technická infrastruktura pro účely daného pokynu plyne z toho, že tento pokyn za technickou infrastrukturu považuje nejen vodovody či kanalizace, ale též např. komunikace, přístřešky na popelnice, dětská hřiště a klepadla na koberce, což obecně pod termín technická infrastruktura nespadá. To však nic nemění na tom, že pokyn pro čerpání dotace ze dne 8. 10. 2003 srozumitelně vymezil, že z dotace nelze hradit náklady na výstavbu komunikací, jakož i parkovacích ploch. Žalobkyně si tak mohla a měla být vědoma toho, že nemůže poskytnuté finanční prostředky použít na výstavbu komunikací a parkovacích ploch, neboť to zakazoval pokyn pro čerpání dotace ze dne 8. 10. 2003, který byl součástí smlouvy o poskytnutí dotace ze dne 31. 12. 2008.

17. Není ani pravdou, že by smlouva o poskytnutí dotace ze dne 31. 12. 2008 definovala pojem technická infrastruktura jinak než pokyn pro čerpání dotace ze dne 8. 10. 2003. Smlouva totiž tento pojem nijak nevymezuje, a nemohla jej tak definovat jinak než zmíněný pokyn. Námitka rozpornosti pojmů tedy není důvodná.
18. Soud nijak nezpochybňuje skutečnost, že dle § 5 odst. 2 vyhlášky o technických požadavcích na stavby jsou parkovací stání součástí stavby a že jsou parkovací stání a komunikace náklady stavby. Na tom rozhodnutí daňových orgánů nic nemění a pro posouzení věci to není nijak významné. Podstatné je to, že žalobkyně nesměla finanční prostředky z poskytnuté dotace podle smlouvy o poskytnutí dotace použít na výstavbu parkovací ploch a komunikace. Daná námitka je proto irelevantní.
19. Jako neopodstatněnou je třeba odmítnout námitku žalobkyně, že výklad žalovaného byl formalistický, založený na neurčitosti pojmů, které jinak použil ve smlouvě a jinak v pokynu. Je totiž nutno zdůraznit, že žalovaný se na tvorbě smlouvy o poskytnutí dotace ze dne 31. 12. 2008 ani na kontrakčním procesu nijak nepodílel. Žalobkyně tak patrně zaměňuje Státní fond rozvoje bydlení, který byl účastníkem daného smluvního vztahu, se žalovaným.
20. Soud uzavírá, že žalobkyně v rozporu s pokynem pro čerpání dotace ze dne 8. 10. 2003, který byl součástí smlouvy o poskytnutí dotace ze dne 31. 12. 2008, z poskytnuté dotace zaplatila též výstavbu parkovacích ploch a komunikace. Tím se dopustila porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech. Daňové orgány tedy postupovaly v souladu se zákonem, jestliže žalobkyni vyměřily odvod za porušení rozpočtové kázně.
21. S ohledem na výše uvedené soud vyhodnotil žalobu v mezích uplatněných žalobních bodů jako nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
22. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, ani jejich náhradu nepožadoval, proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 27. dubna 2020

Mgr. Václav Trajer v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. T.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)