



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců JUDr. Věry Šimůnkové a Mgr. Ing. Petra Šuránka ve věci žalobce **M. P.**, se sídlem , zastoupeného Mgr. Bc. Davidem Raisem, advokátem se sídlem Thámova 181/20, 186 00 Praha 8, proti žalovanému **Odvolacímu finančnímu ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, 602 00 Brno, o žalobě proti rozhodnutím Finančního ředitelství v Praze ze dne 16. 10. 2012, č. j. 5798/12-1700-201164 a č. j. 5799/12-1700-201164,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Finančního ředitelství v Praze ze dne 16. 10. 2012, č. j. 5798/12-1700-201164 a č. j. 5799/12-1700-201164, se z r u š u j í a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen žalobci zaplatit ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení částku 25.755,- Kč k rukám jeho právního zástupce Mgr. Bc. Davida Raise.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podanou u Krajského soudu v Praze dne 6. 12. 2012, domáhal zrušení rozhodnutí Finančního ředitelství v Praze ze dne 16. 10. 2012, č. j. 5798/12-1700-201164 a č. j. 5799/12-1700-201164 (dále jen „napadená rozhodnutí“), jimiž byla zamítnuta jeho odvolání proti platebním výměrům Finančního úřadu Praha-západ, pracoviště Benešov (dále jen „finanční úřad“) ze dne 23. 7. 2012, č. j. 350351/12/060982201521 a č. j. 350355/12/060982201521, a jimiž byly tyto platební výměry potvrzeny. Platebními výměry finanční úřad žalobci vyměřil odvody za porušení

rozpočtové kázně ve výši 7.270.323,- Kč na prostředky čerpané z Fondu soudržnosti EU a ve výši 427.666,- Kč na prostředky čerpané ze Státního fondu životního prostředí (dále jen „SFŽP“) použité na spolufinancování investičního projektu „Pyšely – recyklace čistírenských kalů – kompostárna a rákosové pole“.

Současně se žalobce domáhal i zrušení dalších dvou platebních výměrů finančního úřadu na penále za prodlení s takto vymezenými odvody. Žaloby na jejich zrušení byly usnesením ze dne 11. 12. 2012, č. j. 45 Af 36/2012-85, vyloučeny k samostatnému projednání a odmítnuty pro nevyčerpání opravných prostředků.

Dne 1. 1. 2013 nabyl účinnosti zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění zákonů č. 458/2011 Sb. a č. 407/2012 Sb., který ustanovením § 19 odst. 1 zrušil mj. i Finanční ředitelství v Praze. Podle § 20 odst. 2 ve spojení s § 5 odst. 1 a § 7 téhož zákona jeho působnost přešla na Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně. Protože podle § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) je žalovaným správní orgán, na nějž přešla působnost správního orgánu, který rozhodl v posledním stupni, je žalovaným v této věci ze zákona Odvolací finanční ředitelství namísto Finančního ředitelství v Praze. Pokud se dále hovoří o žalovaném ve vztahu k okolnostem nastalým do 31. 12. 2012, rozumí se jím Finanční ředitelství v Praze.

Žalobce uvedl, že napadená rozhodnutí spatřovala porušení rozpočtové kázně v nedodržení termínu realizace akce, který podle nich měl být stanoven závazně na den 21. 8. 2009. Rozhodující pro splnění termínu mělo být datum vydání kolaudačního souhlasu, jenž však byl vydán až 21. 12. 2009. Žalobce však namítá, že z rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 2. 4. 2008, č. 07003664-SFŽP, o poskytnutí podpory na spolufinancování projektu v rámci Operačního programu Životní prostředí z prostředků SFŽP ve výši 440 479,- Kč z celkových způsobilých veřejných výdajů ve výši 8 809 571,-Kč a z rozhodnutí Ministerstva životního prostředí (dále jen „MŽP“) ze dne 3. 5. 2009, evid. č. ISOPROFIN 1152420110, č. j. SFZP 022479/2007, o poskytnutí dotace z Fondu soudržnosti EU ve výši 7.388.000,- Kč (dále též souhrnně „rozhodnutí o dotaci“) vyplývá, že termíny v nich uvedené jsou, není-li výslovně uvedeno jinak, pouze orientační a že závazný termín realizace akce stanoví podmínky vydané správcem operačního programu nebo smlouva o poskytnutí dotace. Jediný závazný termín v uvedených dokumentech je pak stanoven pouze v čl. III odst. 5 písm. f) smlouvy o dotaci a v části A písm. d) přílohy č. 1 k rozhodnutí o poskytnutí dotace z Fondu soudržnosti EU, a to termín 31. 1. 2010 pro předložení podkladů k závěrečnému vyhodnocení akce. Tento termín však žalobce splnil ještě s předstihem.

Rozhodnutí o dotaci a smlouva o dotaci jsou podle žalobce zjevně konstruovány tak, aby celá akce byla dokončena v termínu do 31. 1. 2010, a tento termín vymezuje také lhůtu, v níž mělo být dosaženo stanoveného účelu, tj. vybudování kompostárny a rákosového pole pro zpracování kalů z ČOV a dalšího biologicky rozložitelného odpadu, v souladu s ustanovením § 14 odst. 4 [ve skutečnosti v rozhodné době šlo o § 14 odst. 3 písm. e)] zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění zákona č. 26/2008 Sb. (dále jen „rozpočtová pravidla“). Výklad žalovaného považuje žalobce za šikanózní. Pokud se finanční orgány odvolávají na směrnici MŽP č. 7/2007, která upravuje postup příslušných orgánů při poskytování finančních prostředků z Operačního programu Životní prostředí včetně spolufinancování ze Státního fondu životního prostředí ČR a státního rozpočtu ČR ze dne 29. 6. 2007 (dále jen „směrnice MŽP“), ta je dokumentem interní povahy a příjemce dotace nezavazuje. Navíc ani z ní neplyne, že by termín kolaudace stavby byl termínem závazným.

Žalobce také poukazuje na fakt, že by termín realizace stavby byl pouze orientační, každé jeho prodloužení (navíc způsobené opožděným podpisem smlouvy o dotaci, což žalobce nezavinil) oznamoval SFŽP dříve, než mu byly poskytnuty prostředky z poskytnuté dotace (připsány až dne 10. 9. 2009). SFŽP tak měl téměř tři měsíce na to, aby v případě názoru o překročení závazného termínu akce vyplácení dotace zastavil. K tomu ovšem nedošlo a i stanovisko SFŽP, č. j. SFZP 102073/2012, jež bylo předáno i žalovanému, potvrzuje, že k žádnému porušení závazného termínu nedošlo. Konečně i v metodickém pokynu s názvem „Příčiny a důsledky porušování rozpočtové kázně“ zveřejněném na webu České daňové správy se odkazuje při popisu podmínek, kterými je příjemce zavázán jednoznačně na rozhodnutí, smlouvy a dohody, které ovšem v případě žalobce závaznost termínu kolaudace stavby nestanovily.

Žalovaný se bránil tvrzením, že v rozhodnutí o poskytnutí dotace byl v souladu s § 14 odst. 4 písm. e) rozpočtových pravidel stanoven termín realizace do 21. 8. 2009. Termín realizace je podle zmíněného ustanovení podstatnou náležitostí rozhodnutí o poskytnutí dotace. Kolaudační souhlas byl vydán teprve 21. 12. 2009, tedy s čtyřměsíčním prodlením. V tom správce daně shledal porušení rozpočtových pravidel ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel. Tvrdí-li žalobce, že jediným závazným termínem byl termín předložení podkladů pro závěrečné vyhodnocení akce, zcela účelově pomíjí povinnost zakotvenou v části A písm. a) základních podmínek poskytnutí dotace: „Akce bude realizována v souladu s předloženou žádostí, jejími přílohami a tímto rozhodnutím tak, aby byl splněn účel, pro který je dotace dle tohoto rozhodnutí poskytnuta.“ Pojem „termín dokončení realizace“ je pak přesně specifikován v čl. 4 odst. 6 směrnice MŽP a rozumí se jím datum vydání kolaudačního souhlasu a nikoliv předložení podkladů pro závěrečné vyhodnocení akce. Pokud žalobce předpokládal, že termín realizace akce uvedený v rozhodnutí o poskytnutí dotace není reálně splnit, měl možnost se dohodnout s poskytovatelem dotace na jeho změně, přičemž podle části B bodu 3 písm. d) podmínek měl i povinnost o takovou změnu bezodkladně požádat MŽP prostřednictvím SFŽP. Skutečnost, že žalobce nepovažoval termín ukončení za závazný je irelevantní, neboť závazná pravidla pro poskytování dotací nelze obcházet jejich nesprávným výkladem. S ohledem na uvedené žalovaný navrhl zamítnutí žaloby.

Žalobce v replice namítl, že nejde o to, jak vykládat pojem „termín ukončení realizace“. Podstatné je spíše to, zda uvedený termín je v daném případě termínem závazným a zda tedy jeho nesplněním mohlo dojít k porušení rozpočtové kázně. Podle žalobce byl v jeho případě termín ukončení realizace termínem orientačním a závazným termínem a současně lhůtou k dosažení stanoveného účelu ve smyslu § 14 odst. 4 písm. e) rozpočtových pravidel byl termín 31. 1. 2010 pro předložení podkladů k závěrečnému vyhodnocení akce, což potvrdil i SFŽP jako poskytovatel dotace. Jestliže nebyl poskytovatelem dotace termín realizace označen za závazný, není toto chyba žalobce, ale poskytovatele, a žalobce nemůže být v daném případě za tuto údajnou chybu zodpovědný. Žalobce popírá, že by účelově pomíjel povinnost stanovenou pod písm. a) části A podmínek poskytnutí dotace. Cílem realizace je naplnění účelu poskytnutí dotace. Účelem poskytnutí dotace byla dle rozhodnutí o udělení dotace úspěšná realizace investičního projektu „P. – recyklace čistírenských kalů – kompostárna a rákosové pole“. Celou investiční akci se podařilo žalobci beze zbytku uskutečnit tak, aby byl splněn závazný termín dle závazných podmínek poskytnuté dotace – termín pro předložení podkladů k závěrečnému vyhodnocení akce stanovený na 31. 1. 2010, tj. ve lhůtě stanovené v souladu s § 14 odst. 4 písm. e) rozpočtových pravidel. Žalobce žalovanému také vytýká, že nebyl schopen uvést jediné ustanovení obecně závazného právního předpisu, z něž by plynulo, že „termín dokončení realizace“ je termínem závazným. Podle žalobce totiž takový předpis neexistuje. Finanční orgány také měly porušit princip

oprávněných očekávání tím, že v situaci, kdy rozhodnutí a smlouva o dotaci stanovily termín dokončení realizace jako orientační a kdy žádný právní předpis nestanoví jeho závaznost, vytýkají žalobci, že nepožádal o změnu tohoto orientačního termínu a vyměřili mu za to odvod, který spolu s penálem je dvojnásobkem obdržených částek a který tudíž porušuje i princip přiměřenosti.

Účastníci řízení výslovně souhlasili s tím, aby soud o žalobě rozhodl bez nařízení jednání. Soud proto jednání nenařizoval.

Ze správního spisu soud zjistil, že dne 4. 5. 2011 zahájil finanční úřad u žalobce daňovou kontrolu, mj. ve věci zjištění skutečností rozhodných pro stanovení povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně ve vztahu k dotacím poskytnutým na uvedený investiční projekt v roce 2009. Z výpisů z účetního programu žalobce se podává, že první platby z titulu dotace obdržel dne 10. 9. 2009, poslední dne 31. 12. 2009. V závěrečné monitorovací zprávě zpracované starostou žalobce se uvádí, že termín ukončení realizace projektu byl stanoven na 21. 8. 2009, ke skutečnému ukončení realizace však došlo teprve dne 21. 12. 2009. V komentáři ke stavu realizace projektu žalobce uvedl, že kolaudační rozhodnutí nabylo právní moci dne 21. 12. 2009 a že k zahájení provozu kompostárny dojde v jarních měsících roku 2010.

Obsahem spisu je dále rozhodnutí MŽP ze dne 3. 5. 2009, č. j. SFZP 022479/2007, o poskytnutí dotace z prostředků Fondu soudržnosti (dále též „rozhodnutí o poskytnutí dotace z prostředků Fondu soudržnosti“), jež má podobu tabulky o dvou stranách, které se formálním uspořádáním téměř shoduje s formulářem obsaženým v příloze č. 3 vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku (dále jen „vyhláška“), tj. jde zjevně o výstup z vyhláškou upraveného informačního systému financování reprodukce majetku [dle § 2 písm. e) vyhlášky označovaného jako ISPROFIN]. V rozhodnutí je pouze doplněno razítko s datem vydání a podpis schvalující osoby. V rozhodnutí je stanoven jako datum ukončení realizace akce den 21. 8. 2009 a jako datum vypracování zprávy o závěrečném vyhodnocení akce den 30. 1. 2010. Sloupce „závaznost termínu“ umožňující uvedení maximálního přípustného rozsahu překročení stanovených termínů a s tím souvisejícího procentuálního postihu ve vztahu k prostředkům poskytnutým ze státního rozpočtu a z rozpočtu EU nejsou vůbec vyplněny. K nadpisu nevyplněného sloupce se váže sporná poznámka pod čarou, podle níž: „****) V případě, že není závaznost termínu, závaznost parametru nebo závaznost ukazatele na formuláři stanovena, jsou uvedené hodnoty orientační nebo stanoví vybrané závaznosti správce programu v podmínkách.*“ Pokud jde o bližší detaily poskytnutí dotace, rozhodnutí odkazuje na Podmínky poskytnutí dotace a na Technickou a finanční přílohu.

Podmínky poskytnutí dotace hned jako první bod v části věnované základním podmínkám poskytnutí dotace stanoví [oddíl A písm. a)], že příjemce dotace je povinen zabezpečit, že akce bude realizována v souladu s předloženou žádostí, jejími přílohami a rozhodnutím tak, aby byl splněn účel, pro který je dotace podle tohoto rozhodnutí poskytnuta. Pod písm. c) se dále v páté odrážce uvádí, že příjemce musí zajistit, aby účel, pro který je poskytována dotace, byl řádně plněn nejméně po dobu 5 let od ukončení realizace akce. Výslovně stanovený termín je obsažen pouze v oddílu A písm. d) podmínek poskytnutí dotace, a to datum 30. 1. 2010, do nějž musely být SFŽP předloženy podklady k závěrečnému vyhodnocení akce. V oddílu B bodu 3 písm. d) podmínek poskytnutí dotace bylo stanoveno, že příjemce podpory je povinen bez zbytečného odkladu požádat SFŽP o změnu rozhodnutí v případě takových změn skutečností či podmínek v ní předpokládaných, které by příjemci podpory znemožnily splnit jeho povinnosti stanovené tímto rozhodnutím (u povinností vázaných na konkrétní termíny pak v takovém předstihu, aby bylo možno žádost řádně

posoudit a vyřídit před uplynutím příslušného termínu). V oddílu B bodu 3 písm. f) podmínek poskytnutí dotace je také příjemci uloženo při nakládání s dotací dodržovat pravidla stanovená mj. i směrnicí MŽP. V oddílu B bodu 4 písm. b) podmínek poskytnutí dotace je dále příjemci uloženo, aby SFŽP informoval o všech okolnostech, které mají či by mohly mít vliv na plnění povinností příjemce dotace včetně rozdílů oproti stanovenému harmonogramu. Technická a finanční příloha k rozhodnutí o poskytnutí dotace žádá ustanovení dotýkající se termínů provádění akce a jejich závaznosti neobsahuje.

Rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 2. 4. 2008, č. 07003664-SFŽP, o poskytnutí podpory na spolufinancování projektu v rámci operačního programu Životní prostředí z prostředků SFŽP (dále též „rozhodnutí o poskytnutí dotace z prostředků SFŽP“) uvádí, že podpora je poskytnuta na akci „P. – recyklace čistírenských kalů – kompostárna a rákosové pole“ realizovanou v letech 2007-2008 a dále stanoví, že základní podmínky poskytnutí podpory jsou uvedeny v příloze rozhodnutí a že na základě tohoto rozhodnutí SFŽP uzavře s příjemcem smlouvu o poskytnutí podpory, která stanoví další podmínky poskytnutí podpory ze strany SFŽP včetně důsledků jejich neplnění. Pod bodem 1 závěrečných ustanovení tohoto rozhodnutí je obsažena věta: *„Termín realizace je orientační a odpovídá stavu z období přípravy rozhodnutí. Závazné termíny realizace akce stanoví Fond ve smlouvě o poskytnutí podpory (případné prodloužení v dodatku ke smlouvě). Vychází přitom z návrhu příjemce podpory a potřeby řádného splnění účelu poskytnutí podpory.“*

V příloze k rozhodnutí o poskytnutí dotace z prostředků SFŽP v první odrážce základních podmínek pro poskytnutí podpory uvádí mj., že termíny realizace budou upřesněny podle příslušných dodavatelských smluv, a v šesté odrážce se stanoví, že akce bude provedena v souladu s předloženou žádostí.

Smlouva č. 07003664 o poskytnutí podpory ze SFŽP v rámci Operačního programu Životní prostředí uzavřená mezi žalobcem jako příjemcem podpory a SFŽP obsahuje v čl. III bodu 5 písm. a) shodné ustanovení jako oddíl A písm. a) podmínek o poskytnutí dotace, v čl. III bodu 5 písm. c) stanoví, že akce bude provedena v souladu s předloženou žádostí, v čl. III bodu 5 písm. d) obsahuje shodné ustanovení jako oddíl A písm. c) pátá odrážka podmínek o poskytnutí dotace a čl. III písm. f) smlouvy stanoví jediný výslovný termín, a to datum 30. 1. 2010, do něž musí být SFŽP předloženy podklady k závěrečnému vyhodnocení akce. Čl. III bod 6 oddíl C písm. d) smlouvy obsahuje shodné ustanovení jako oddíl B bod 3 písm. d) podmínek o poskytnutí dotace o povinnosti požádat v případě potřeby SFŽP o změnu smlouvy a Čl. III bod 6 oddíl C písm. f) smlouvy obsahuje shodné ustanovení jako oddíl B bod 3 písm. f) podmínek o poskytnutí dotace. Čl. III bod 6 oddíl D písm. b) smlouvy obsahuje shodné ustanovení jako oddíl B bod 4 písm. b) podmínek o poskytnutí dotace o povinnosti příjemce informovat SFŽP o hrozící změně harmonogramu akce. Konečně v čl. VI bodu 19 smlouvy je konstatováno, že smlouva o poskytnutí dotace může být měněna pouze dohodou obou smluvních stran v písemné formě.

V návaznosti na seznámení s výsledkem kontrolního zjištění žalobce v poskytnuté lhůtě uvedl, že k prodloužení termínu ukončení stavby došlo, avšak v důsledku opožděného přiznání finančních prostředků, neboť smlouva o poskytnutí podpory ze SFŽP byla podepsána až 13. 5. 2009, a tudíž stavba nemohla být zahájena podle původního předpokladu dne 16. 3. 2009 a dokončena dne 21. 8. 2009. Žalobce také doplnil jako podklad pro správní rozhodnutí finančního úřadu stanovisko SFŽP ze dne 3. 5. 2012, č. j. SFZP 102073/2012, v němž SFŽP sděluje, že mu byly dne 7. 7. 2009 doručeny dva dodatky ke smlouvě o dílo s novými termíny realizace akce. Příjemce podpory tedy změnu ohlásil a SFŽP byl s prodloužením termínů srozuměn a neshledal v tomto postupu jakékoliv porušení podmínek poskytnutí dotace. Termín závěrečného vyhodnocení pak byl splněn, když vlastní podklady

byly předloženy dne 11. 1. 2010. MŽP podle něj stanovilo v podmínkách poskytnutí dotace v oddílu A písm. d) za závazný pouze termín předložení podkladů k závěrečnému vyhodnocení akce a tento termín byl splněn, takže neshledává porušení podmínek poskytnuté dotace na straně příjemce.

K dotazu finančního úřadu ředitel odboru fondů EU dopisem ze dne 1. 6. 2012 potvrdil, že rozhodnutí o poskytnutí dotace z prostředků Fondu soudržnosti ze dne 3. 5. 2009 je poslední platné a podepsané rozhodnutí pro předmětnou akci.

Správní spis dále obsahuje výtisk z informačního systému, který odpovídá vzhledově vzoru rozhodnutí o poskytnutí dotace obsaženému v příloze č. 3 vyhlášky, ve znění vyhlášky č. 11/2010 Sb., jenž u termínu realizace akce (21. 8. 2009) ve sloupci závaznost obsahuje údaj „max“. Rozhodnutí však není podepsáno a je datováno dnem 12. 3. 2010. Dle všeho jde tedy o převedení původního rozhodnutí do nového formuláře zakotveného novelou provedenou vyhláškou č. 11/2010 Sb., nikoliv o skutečné správní rozhodnutí.

V souvislosti s projednáním zprávy o daňové kontrole finanční úřad dne 18. 7. 2012 sdělil žalobci, že termín, do kterého má být dosaženo účelu poskytnutí dotace, musí být podle rozpočtových pravidel vždy závazný a nemůže proto být poskytovatelem označen jako orientační, resp. takové označení je právně neúčinné. Proto porušením termínu realizace akce uvedeného v rozhodnutí o poskytnutí dotace došlo k porušení podmínek poskytnutí dotace. Dne 23. 7. 2012 proto vydal finanční úřad platební výměry na odvod celé částky poskytnutých dotací.

Proti platebním výměrům se žalobce odvolal s argumentací shodnou jako v nyní podané žalobě. Informovanost SFŽP o posunu termínu realizace dokládal přiloženou kopií dne 12. 3. 2009 uzavřeného dodatku č. 2 ke smlouvě o dílo na dodávku stavby podpořené předmětnými dotacemi, jímž se termín zahájení stavby posouval na 30. 6. 2009 a termín ukončení stavby na 30. 10. 2009. Na dodatku se nachází podací razítko SFŽP ze dne 7. 7. 2009.

Finanční úřad ve stanovisku k podaným odvoláním odkázal na skutečnost, že se řídil stanoviskem Generálního finančního ředitelství (dále jen „GFR“) č. j. 32599/11-3330, jež v odpovědi na metodický dotaz mj. uvedlo, že pro stanovení termínu, do něž má být dosaženo stanoveného účelu poskytnutí dotace „bývá obvykle využíváno, zejména ve formulářích z IS ISPROFIN, pojmenování ‘termín realizace akce‘. Tento termín, pokud se shoduje s termínem, do kterého má být účelu dosaženo, nemůže být proto stanoven, resp. označen, poskytovatelem jako orientační, neboť by tak poskytovatel jednal v rozporu se zákonem a takové označení by bylo právně neúčinné. V případě porušení či nedodržení tohoto termínu proto vždy vzniká příjemci povinnost odvodu v skutečné výši porušení rozpočtové kázně podle ustanovení §44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech.“ Citované stanovisko nicméně ve spisu obsaženo není a není ani veřejně dostupné prostřednictvím webu daňové správy.

Následně byla vydána napadená rozhodnutí, jež text stanoviska citují, byť jako vlastní právní závěry a k tomu doplňují odkaz na ustanovení § 2 písm. d) vyhlášky, podle něž se pro účely této vyhlášky ukončením akce rozumí závazný termín, kdy účastník programu dosáhne stanoveného účelu. S ohledem na nutnou závaznost termínu realizace akce pak konstatují, že v důsledku kolaudace stavby až po rozhodnutím stanoveném termínu 21. 8. 2009 nutně došlo k nedodržení podmínky poskytnutí podpory a tedy porušení rozpočtové kázně, jehož následkem musí být uložení postihu v podobě odvodu ve výši celkové částky dotace. Napadená rozhodnutí také konstatují, že se žadatel zavázal, resp. mu bylo uloženo akci

realizovat v souladu s předloženou žádostí a že v žádosti o podporu byl uveden jako termín dokončení den 12. 9. 2008.

Soud poté, co ověřil, že žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) a že je věcně i místně příslušným soudem, přezkoumal v žalobou vymezeném rozsahu napadené rozhodnutí. Dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.

Z obsahu žaloby a vyjádření k ní je zřejmé, že pro posouzení věci je klíčové určit, zda „termín dokončení realizace“, jímž je (tento fakt je mezi žalobcem i žalovaným nesporný) datum vydání kolaudačního souhlasu na dotací podporovanou stavbu, byl pro žalobce jako příjemce dotace závazný. V souvislosti s tím je pak třeba ujasnit, zda „lhůtu, v níž má být dosaženo stanoveného účelu“ dotace, ve smyslu § 14 odst. 3 písm. e) rozpočtových pravidel je nutno ať již obecně, nebo jen specificky v nyní zkoumaném případě ztotožňovat s „termínem dokončení realizace“.

K této argumentaci je třeba uvést, že z textu stanoviska GFŘ (jež jako takové pro žalobce nemůže být závazným, zejména když není ani veřejně dostupné) se podává pouze to, že má být ustálenou správní praxí, že se termín, do něž má být dosaženo stanoveného účelu poskytnutí dotace ve smyslu § 14 odst. 3 písm. e) rozpočtových pravidel, označuje jako termín realizace akce. Hned následující věta ovšem textem „*Tento termín, pokud se shoduje s termínem, do kterého má být účelu dosaženo*“ dává najevo, že neshoda mezi oběma termíny není vyloučena a následující právní závěry (o něž se napadená rozhodnutí opírají) tak činí pouze pro ty případy, kdy oba termíny jsou skutečně termíny shodnými. Totožnost užitých termínů tudíž stanovisko GFŘ bez dalšího nepotvrzuje.

Napadená rozhodnutí se snaží tuto totožnost nastínit odkazem na text vyhlášky, nicméně zde soud musí podotknout, že nejde o odkaz na právní předpis přímo aplikovatelný v této věci. Jak totiž plyne z § 1 vyhlášky, tato vyhláška upravuje postup při evidenci programů v Informačním systému programového financování (dříve „informační systém financování reprodukce majetku“) a pro závěrečné vyhodnocení programů. Uvedená vyhláška tak nestanoví náležitosti správního rozhodnutí o poskytnutí dotace ani použitelná výkladová pravidla pro taková správní rozhodnutí, v § 2 písm. d) stanoví pouze pravidlo, jak má být příslušný údaj evidován v informačním systému ISPROFIN. Pro příjemce dotace přitom nejsou závazné údaje, které poskytovatelé dotace zadávají do souvisejícího informačního systému (ty totiž nemůže nijak ovlivnit a není s nimi při podpisu smlouvy o poskytnutí dotace srozuměn), nýbrž údaje obsažené v rozhodnutí o poskytnutí dotace a v navazující smlouvě, k níž svým podpisem přistupuje.

To však na druhou stranu nevylučuje přihlédnout k terminologii zmíněné ve vyhlášce s ohledem na zásadu jednoty právního řádu a s ohledem na skutečnost, že nelze popřít, že právní úprava ve vyhlášce reguluje otázky bezprostředně související s vydáváním rozhodnutí o poskytnutí dotace. To platí dvojnásob v situaci, kdy samotné rozhodnutí o poskytnutí dotace z prostředků Fondu soudržnosti je podle svého vzhledu zjevně výstupem z informačního systému ISPROFIN doplněným datem a podpisem oprávněné úřední osoby.

Totéž plyne i z výkladu jazykového, který vylučuje, že by lhůtou, do níž má být dosaženo stanoveného účelu poskytnutí dotace ve smyslu § 14 odst. 3 písm. e) rozpočtových pravidel, měl být termín závěrečného vyhodnocení akce. Závěrečné vyhodnocení akce totiž logicky musí teprve následovat po ukončení realizace akce a (tedy) po předpokládaném naplnění účelu poskytnuté dotace, jinak by šlo hodnocení předčasné a tudíž i nevypovídající. Vyhodnocení před okamžikem předpokládaného naplnění účelu poskytnuté dotace by bylo vyhodnocením průběžným či předběžným, nikoliv však závěrečným. Výklad zastávaný žalobcem, který termín pro naplnění účelu poskytnuté dotace ztotožňuje s termínem

30. 1. 2010 pro vypracování zprávy o závěrečném hodnocení akce, tak neobstojí. Shodě termínu realizace akce se lhůtou pro splnění účelu dotace nasvědčují i další formulace v rozhodnutí o poskytnutí dotace a ve smlouvě, např. oddíl A písm. c) pátá odrážka podmínek pro poskytnutí dotace a čl. III bod 5 písm. d) smlouvy o poskytnutí dotace, které vyžadují, aby účel, pro který je poskytována dotace, byl řádně plněn nejméně po dobu 5 let od ukončení realizace akce. Toto ustanovení tak zjevně předpokládá, že k naplnění účelu poskytnuté dotace musí dojít nejpozději právě k termínu ukončení realizace akce.

Zásadní je však odkaz žalobce na výslovný text pod bodem 1 závěrečných ustanovení rozhodnutí o poskytnutí dotace z prostředků SFŽP, který uvádí: „*Termín realizace je orientační a odpovídá stavu z období přípravy rozhodnutí. Závazné termíny realizace akce stanoví Fond ve smlouvě o poskytnutí podpory (případné prodloužení v dodatku ke smlouvě). Vychází přitom z návrhu příjemce podpory a potřeby řádného splnění účelu poskytnutí podpory.*“ a na poznámku pod čarou v rozhodnutí o poskytnutí dotace z prostředků Fondu soudržnosti, podle níž: „****) V případě, že není závaznost termínu, závaznost parametru nebo závaznost ukazatele na formuláři stanovena, jsou uvedené hodnoty orientační nebo stanoví vybrané závaznosti správce programu v podmínkách.*“ Je sice třeba zdůraznit, že oba texty upozorňují na to, že závaznost termínu může být stanovena i v podmínkách poskytnutí dotace či ve smlouvě o poskytnutí dotace. Závaznost termínu realizace akce však ani z nich samotných neplyne, a byť by ji bylo možné dovodit z ustanovení čl. III bodu 5 písm. a) smlouvy o poskytnutí dotace a z oddílu A písm. a) podmínek poskytnutí dotace, jež shodně stanovují povinnost příjemce dotace provést akci v souladu s předloženou žádostí o poskytnutí dotace, podaná žádost (jak uvádí napadené rozhodnutí i žalovaným předložený výpis ze žádosti) obsahuje termín 12. 9. 2008, a nikoliv termín 21. 8. 2009 uváděný v rozhodnutí o poskytnutí dotace z Fondu soudržnosti, z něž žalovaný vychází.

Jestliže ovšem rozhodnutí o poskytnutí dotace z Fondu soudržnosti termín realizace akce nabídnutý v žádosti o poskytnutí dotace posunulo (dokonce o téměř jeden rok), je nepochybné, že dotace byla zjevně poskytnuta s předpokladem pozdějšího termínu realizace, než byl termín uváděný v podané žádosti. V důsledku toho tudíž nepřichází do úvahy ani závaznost termínu realizace uváděného žalobcem v podané žádosti prostřednictvím čl. III bodu 5 písm. a) smlouvy o poskytnutí dotace a z oddílu A písm. a) podmínek poskytnutí dotace, neboť při vzájemném rozporu mezi textem rozhodnutí a textem dokumentů, na něž odkazují jeho přílohy, (navíc časově značně předcházejících datu vydání rozhodnutí) je třeba dát přednost textu rozhodnutí jako autoritativního správního aktu.

Byť v případě rozhodnutí o poskytnutí dotace z prostředků SFŽP je termín akce stanoven pouze údajem „v letech 2007-2008“, tj. v tomto případě termín realizace není tímto rozhodnutím a ani související smlouvou posunut, z obsahu správního spisu je zjevné, že dotace z Fondu soudržnosti i dotace ze SFŽP byly cíleně poskytovány jako souběžné a s tím související správní řízení byla koordinována. Za těchto okolností tudíž soud konstatuje, že by bylo zjevně formalistické hodnotit jen z tohoto důvodu termín přislíbený v žádosti (12. 9. 2008) za závazný pro podporu ze SFŽP. Ostatně žalovaný také prosazuje termín 21. 8. 2009 za závazný i pro podporu ze SFŽP, byť tento termín v rozhodnutí o podpoře ze SFŽP, v navazující smlouvě ani v souvisejících dokumentech obsažen není.

Zbývá určit, zda v případě, kdy závazný termín realizace akce nebyl správním rozhodnutím ani ve smlouvách o poskytnutí dotace určen jako závazný (naopak z nich plyne, že jde na rozdíl od závazného termínu pro závěrečné vyhodnocení akce pouze o termín orientační), je třeba i přesto dovodit jeho závaznost z právních předpisů.

V tomto směru § 14 odst. 3 písm. e) rozpočtových pravidel pouze stanoví, že pokud poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci vyhoví, vydá písemné rozhodnutí, které obsahuje mj. i lhůtu, v níž má být stanoveného účelu dosaženo.

Z ustanovení § 14 odst. 5 a 6 rozpočtových pravidel pak plyne, že v rozhodnutí o dotaci může poskytovatel vyčlenit z podmínek, které v něm příjemci ukládá, podmínky méně závažné nebo uvést, která nesplnění uložených podmínek jsou méně závažná (například nepodstatné nedodržení některých lhůt), popř. může stanovit, že nesplnění některých podmínek bude postiženo odvodem za porušení rozpočtové kázně nižším, než kolik činí celková částka dotace, avšak pouze ve vztahu k dalším zákonem nevyžadovaným podmínkám uloženým podle odstavce 3 písm. g), a to navíc jen ve vztahu k těm dotacím, jejichž součástí nejsou peněžní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu kryté z rozpočtu Evropské unie nebo peněžní prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie.

Citovaná ustanovení však nestanoví povinnosti příjemcům dotace. Jedná se o procesní ustanovení ukládající poskytovatelům dotace, jaké povinné náležitosti má jimi vydané rozhodnutí o poskytnutí dotace obsahovat a že tyto povinnosti mají poskytovatelé stanovit [s výjimkou podmínek podle § 14 odst. 3 písm. g) rozpočtových pravidel] jako závazné. Tato ustanovení však žádným způsobem nezavazují příjemce dotace, neboť příjemci dotace se v nich neukládá žádná povinnost. Povinnosti příjemce dotace tak v této souvislosti konstituují teprve samotné rozhodnutí o poskytnutí dotace, resp. dobrovolně převzatý závazek z veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace.

Citovaná ustanovení nepochybně mohou sloužit jako výkladové vodítko tam, kde podle obsahu rozhodnutí panují pochybnosti o tom, zda příslušná podmínka byla stanovena jako povinná. V případě, kdy však rozhodnutí či smlouva výslovně zmiňuje, že podmínka závazná není (resp. výslovně takovou podmínku uvádí jen jako orientační), nelze s odkazem na zákonnou úpravu v rozpočtových pravidlech dovodit v přímém rozporu s obsahem rozhodnutí o poskytnutí dotace v neprospěch adresáta veřejné správy opak. Je samozřejmě pravdou, že takové rozhodnutí či takto uzavřená smlouva je nezákonná, neboť odporuje ustanovením § 14 odst. 3 až 6 rozpočtových pravidel, avšak prostá nezákonnost neznamena, že by takové rozhodnutí či smlouva nebyly pro správní orgán závaznými do doby, než dojde k jejich změně. Nezákonnost totiž neznamena nicotnost.

Podle § 99 odst. 1 věty první zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán veřejné moci, je správce daně takovým rozhodnutím vázán.

O tom, že termín realizace akce je pro žalobce pouze orientační, tj. nezávazný, již bylo rozhodnuto příslušným správním orgánem v rozhodnutí o poskytnutí dotace z Fondu soudržnosti. Finanční úřad i žalovaný jsou tudíž ve smyslu § 99 odst. 1 daňového řádu uvedeným rozhodnutím vázáni a nemohou jej proto nerespektovat. Nedošlo-li ke změně nezákonného rozhodnutí, je třeba mít termín realizace akce v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace za orientační, tedy pro žalobce nezávazný. Pokud pak žalobce posunutí termínu realizace včas oznamoval poskytovateli dotace, učinil vše potřebné, co mu v této souvislosti rozhodnutí o poskytnutí dotace (resp. jeho příloha) ukládalo. Nedodržením nezávazného termínu realizace akce tedy nemohlo dojít ani k porušení rozpočtové kázně, z čehož nutně plyne, že zde nebyl ani důvod k uložení postihu v podobě odvodu ve výši celkové částky dotace.

S ohledem na učiněné závěry je tedy zjevné, že napadená rozhodnutí neobstojí. Proto soud přistoupil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. ke zrušení napadených rozhodnutí a podle § 78

odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V navazujícím řízení jsou správní orgány vázány právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, přiznal soud náhradu nákladů řízení v celkové částce 25.755,- Kč. Tuto částku tvoří dvojnásobek mimosmluvní odměny advokáta za dva úkony právní služby po 2.100 Kč [převzetí a příprava zastoupení a sepsání žaloby – § 7 bod 5., § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. a) a d) a § 12 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění vyhlášky č. 399/2010 Sb.] a za jeden úkon právní služby po 3.100 Kč [sepsání repliky – § 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) a § 12 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění vyhlášky č. 486/2012 Sb.], dále tři paušální částky jako náhrada hotových výdajů po 300 Kč podle § 13 odst. 3 téže vyhlášky, náhrada za DPH z předchozích částek podle § 57 odst. 2 s. ř. s. ve výši 3.255,- Kč a zaplacené soudní poplatky ve výši 7.000,- Kč.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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.

V Praze dne 14. ledna 2014

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
Božena Kouřimová