



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Daniely Zemanové a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **Město Vysoké Mýto**, se sídlem B. Smetany 92, Vysoké Mýto, proti žalovanému: **Finanční ředitelství v Hradci Králové**, se sídlem Horova 17, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 11. 2006, č. j. 3875/170/2006, o odvodu neoprávněně použitých peněžních prostředků do státního rozpočtu, a rozhodnutí ze dne 28. 11. 2006, č. j. 3876/170/2006, o předpisu penále za porušení rozpočtové kázně, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 18. 12. 2007, č. j. 30 Ca 124/2006 - 21,

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 :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba směřující proti rozhodnutím

žalovaného (dále jen „odvolací orgán“) ze dne 10. 11. 2006, č. j. 3875/170/2006, o zamítnutí odvolání proti platebnímu výměru Finančního úřadu v Ústí nad Orlicí (dále jen „správce daně“) ze dne 29. 5. 2006, č. j. 63066/06/273980/8435, na odvod částky 780 643 Kč do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 2 a 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) ve znění účinném pro posuzované období, neoprávněným použitím investičních prostředků (dále jen „zákon č. 218/2000 Sb.“ nebo „rozpočtová pravidla“), a zároveň i proti rozhodnutí odvolacího orgánu ze dne 28. 11. 2006, č. j. 3876/170/2006, o zamítnutí odvolání proti předpisu penále souvisejícího s tímto odvodem ve výši 780 643 Kč (rozhodnutí správce daně ze dne 20. 6. 2006, č. j. 66914/06/273980/8435).

Krajský soud poté, co věci vedené pod sp. zn. 30 Ca 124/2006 a 30 Ca 13/2007 o žalobách proti oběma výše specifikovaným rozhodnutím odvolacího orgánu spojil jako skutkově související dle ustanovení § 39 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ke společnému projednání, rozhodl tak, jak je uvedeno shora. Soud neshledal důvodnou námitku stěžovatele týkající se porušení § 50 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném pro posuzované období (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“), neboť soud žádné pochybení ve vztahu k tomuto ustanovení neshledal a stěžovatel sám ani neuvedl, v jakém směru mělo k jeho porušení dojít. K namítané absenci odůvodnění prvostupňových platebních výměrů poukázal soud na § 32 odst. 3 zákona o správě daní a poplatků, podle něhož rozhodnutí v daňovém řízení obsahují odůvodnění jen tehdy, stanoví-li tak tento nebo zvláštní zákon. Ohledně samotného uložení sankce odvodu za porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel pak soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, že pojem „*neoprávněné použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu*“, jak byl vymezen v § 3 písm. e) rozpočtových pravidel, nedopadal na jeho případ. Byl-li v něm uvedený pojem vymezen tak, že jím je i výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace, pak jde podle názoru krajského soudu právě o skutečnosti, které jsou předmětem posouzení v dané věci. Podle bodů č. 3 podmínek čerpání prostředků státního rozpočtu na rekonstrukci a dostavbu Základní školy Vysoké Mýto bylo možno investiční prostředky ze strany stěžovatele použít pouze k úhradě nákladů na stavební a technologickou část stavby, nikoliv na její příslušenství v obecném smyslu a významu. Úhradu samostatných movitých věcí, jako pojízdných stojanů, vozíků, regálů, pracovních stolů a dalšího vybavení kuchyně nelze dle názoru soudu podřadit pod vymezení nákladů určené rozhodnutím o přidělení dotace. Zmíněné samostatné věci tvoří součást předmětné stavby ani po stavební, ani technologické stránce, ale mají povahu příslušenství, tedy vnitřního vybavení, a v rovině účetnictví spadají do majetku hrazeného z provozních rozpočtových prostředků, nikoliv z prostředků investičních. Soud proto dospěl k závěru, že užití dotace ve výši 780 643 Kč bylo

v rozporu s rozhodnutím o přidělení prostředků a s jeho podmínkami, čímž došlo k porušení rozpočtové kázně.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje kasační námitku ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a namítá tak nesprávné posouzení právní otázky soudem. Stěžovatel opětovně uplatňuje svou námitku, kterou v rámci opravných prostředků uváděl na svou obranu již dříve, a to námitku, „že zákonné ustanovení zák. č. 218/2000 Sb., které považuje za neoprávněné použití peněžních prostředků mj. i výdej těchto prostředků, kdy byly porušeny podmínky, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty, nabylo účinnosti až zákonem č. 479/2003 Sb., ke dni 1. 1. 2004“. Pokud tedy před tímto datem došlo k porušení těchto podmínek, nemůže být takové porušení posuzováno jako neoprávněné použití peněžních prostředků dle jmenovaného zákona a následně za něj nařizován odvod. Podporou tohoto tvrzení stěžovatele je navíc sama skutečnost, že zákonodárce tuto formulaci citovaným právním předpisem do zákona 218/2000 Sb. následně vložil, z čehož zcela jednoznačně vyplývá, že dle zákonodárce zde toto ustanovení chybělo a ani nebylo možno na obdobné případy použít stávající ustanovení. S tímto argumentem se podle přesvědčení stěžovatele krajský soud vypořádal nedostatečně, neboť pouze konstatoval, že toto ustanovení nedopadá na jeho případ. Soud se dle jeho tvrzení nezabýval ani námitkou, že napadená rozhodnutí odvolacího orgánu spolu s rozhodnutími správce daně jsou neodůvodněným zásahem do samostatné působnosti obce, neboť dle ustanovení § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), je obec povinna pečovat o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů, mj. i v oblasti výchovy a vzdělávání. Město Vysoké Mýto obdrželo od státu finanční prostředky na stanovený účel, tj. na rekonstrukci a dostavbu školského areálu. Na tento účel byly tyto prostředky prokazatelně využity. Tuto skutečnost potvrdily všechny uskutečněné kontroly. Pokud tedy státní orgán v této situaci ukládá obci část účelně použitých finančních prostředků vrátit, zasahuje závažným způsobem do její samostatné působnosti, která jí byla svěřena Ústavou ČR a zákonem o obcích. Dle názoru stěžovatele nemůže být město sankcionováno za řádné plnění svých povinností v oblasti školství a výchovy pouze s odkazem na údajná porušení podzákonných účetních norem. Stěžovatel nepochybně, že systém přidělování státních dotací musí být určitým způsobem regulován a podléhá určitým pravidlům. Při řešení jakéhokoliv problému v této oblasti však musí být stěžejní otázkou při udělování sankcí, zda v daném případě byly finanční prostředky použity na stanovený účel beze zbytku. Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odvolací orgán ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se plně ztotožňuje s rozhodnutím krajského soudu i s jeho odůvodněním. Ke všem důvodům kasační stížnosti (jež byly totožné jako důvody odvolací) se odvolací

orgán vyjádřil již v žalobou napadených rozhodnutích, proto Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby kasační stížnost pro nedůvodnost zamítl.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti, a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. řádně zastoupen. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že dotace ze státního rozpočtu v celkové výši 42 731 000 Kč byla stěžovateli poskytnuta na akci „*Základní škola Vysoké Mýto – rekonstrukce a dostavba*“, která byla vyčleněna jako samostatná akce v rámci původně plánované rozsáhlejší dvouetapové akce (druhá etapa nebyla předmětem kontroly), a probíhala v letech 1999 - 2002 na základě „*Smlouvy o poskytnutí finančních prostředků ze státního rozpočtu v roce 2000*“ ze dne 15. 6. 2000 (dále jen „*Smlouva*“) a „*Rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce vydaného podle § 7 vyhlášky č. 40/2001 Sb.*“ ze dne 13. 7. 2001 (dále jen „*Rozhodnutí MF*“). Součástí akce byla rekonstrukce školní jídelny včetně dodávky technologie výdejny jídel a jejího pevně zabudovaného vybavení.

V souvislosti s rekonstrukcí jídelny bylo stěžovateli správními orgány vytýkáno porušení rozpočtové kázně, neboť částka ve výši 780 643 Kč vynaložená na vnitřní vybavení jídelny a kuchyně byla dle jejich názoru vynaložena v rozporu s Podmínkami čerpání prostředků státního rozpočtu (dále jen „*Podmínky čerpání prostředků*“), jež byly přílohou *Rozhodnutí MF a Smlouvy*, konkrétně s jejich body 3. Podle bodu 3. rozhodnutí MF lze investiční prostředky ze státního rozpočtu použít pouze k úhradě nákladů na reprodukci majetku, a to pouze na stavební a technologickou část stavby. Bod 3. Podmínek čerpání finančních prostředků ze státního rozpočtu dle *Smlouvy* pak umožňoval použití investičních prostředků na pořízení hmotného investičního majetku dle Opatření FMF č. j. V/20530/1992, kterým se stanoví účtová osnova a postupy účtování pro rozpočtové a příspěvkové organizace a obce, ve znění pozdějších změn a doplňků, pouze na stavební a technologickou část stavby. Částka ve výši 780 643 Kč byla stěžovatelem vynaložena na samostatné movité věci jako jsou pojízdné stojany, vozíky, regály, výdejní vozík, pracovní stoly a další zařízení a vnitřní vybavení jídelny či kuchyně.

Stěžovatel tvrdí, že v rozhodném období nemohlo být vynaložení prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu na shora uvedené samostatné movité věci považováno za porušení rozpočtové kázně, neboť porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty, bylo možné sankcionovat až s účinností od 1. 1. 2004 Tuto námitku však Nejvyšší správní soud nesdílí.

V souladu s ustanovením § 3 písm. e) rozpočtových pravidel účinných v rozhodné době, se rozumí „*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, smlouvou, případně rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci*“. Na tomto zákonném požadavku musí být tedy založeno (a v souladu s ním i vykládáno) každé individuální rozhodnutí o poskytnutí dotace. Námitka stěžovatele, že prostředky z dotace byly „*prokazatelně využity na stanovený účel*“, nemůže obstát, neboť stanoveným účelem, ke kterému se stěžovatel poskytnuté prostředky zavázal vynaložit, je v daném případě právě jejich výdej na reprodukci majetku, případně na pořízení hmotného investičního majetku, který je však stavební a technologickou částí stavby. Stavební a technologickou částí stavby nelze chápat vybavení jídelny a její příslušenství, resp. majetek, který byl stěžovatelem za částku 780 643 Kč vynaložen. V tomto ohledu lze dát za pravdu krajskému soudu, že takovou součástí stavby by bylo možno rozumět například vnitřní rozvody vody, plynu či elektrické energie, nikoli však samostatné movité předměty. Peněžní prostředky ze státního rozpočtu byly stěžovateli poskytnuty pouze na shora uvedený účel, povinnost použít poskytnuté prostředky shora uvedeným způsobem byla výslovně stanovena jak v Rozhodnutí MF tak ve Smlouvě, konkrétně v bodech 3 těchto písemností.

Skutečnost, že stěžovatel vynaložil prostředky ve výši 780 643 Kč na majetek, který nebyl stavební ani technologickou částí stavby, je nesporná, a takové jednání lze pak ze shora uvedených důvodů oprávněně považovat za porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 rozpočtových pravidel.

Vzhledem k tomu, že na dotaci není právní nárok (§ 14 zákona č. 218/2000 Sb.) a její poskytnutí ze státního rozpočtu je de facto dobrou vůlí státu, je logické, že tento benefit je na druhé straně vyvážen i řadou povinností, jež vymezují způsob nakládání s těmito prostředky. Příjemce dotace je proto povinen při nakládání s rozpočtovými prostředky dodržovat nejen zákonem stanovené povinnosti, ale též povinnosti stanovené ve smlouvě či rozhodnutí o poskytnutí dotace. Stejně jako se stát prostřednictvím Ministerstva financí zavázal převést na stěžovatele přesně stanovenou částku a podílet se tak na financování investiční akce města Vysoké Mýto jakožto územního samosprávného celku ve prospěch „*uspokojování potřeb občanů této obce v oblasti výchovy a vzdělávání*“, zavázal se i stěžovatel plně respektovat a dodržet způsob, jakým má být s těmito prostředky nakládáno. Nelze tak přistoupit ani na druhou z kasačních námitek stěžovatele, dle níž uložení sankce odvodu za porušení rozpočtové kázně je zásahem do samostatné působnosti obce, která jí byla jakožto územnímu samosprávnému celku svěřena Ústavou a zákonem o obcích. Odnětí dotace, resp. uložení odvodu finančních prostředků státu zpět do jeho rozpočtu, nemůže být zásahem do činnosti územně samosprávného celku ve

smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy, neboť, jak již bylo řečeno shora, na dotaci nemá obec právní nárok (může být obci za splnění určitých konkrétních podmínek přidělena, ale také jí přidělena být nemusí), a je tedy zapotřebí vnímat ji jako racionální, odůvodněný a dobrovolný příspěvek státu na plnění povinností obce v samostatné působnosti v souladu s ustanovením § 2 odst. 2 zákona o obcích ve vazbě na § 35 odst. 2 téhož právního předpisu, tzn. na rozvoj péče a vytváření podmínek pro uspokojování potřeb občanů obce s ohledem na místní předpoklady a zvyklosti. V daném případě dotace obci poskytnuta byla, současně s jejím poskytnutím byly stanoveny určité podmínky, se kterými obec souhlasila, trvání na dodržení podmínek jejího poskytnutí nelze považovat ze strany státu za zásah do práva na obecní samosprávu.

V této souvislosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že z podkladových materiálů založených ve spise (Zpráva o kontrole a Protokol o výsledku finanční kontroly) plyne, že pochybení, které bylo správcem daně v rámci kontroly shledáno, a za které byla stěžovateli uložena povinnost odvodu, nebylo ze strany stěžovatele pochybením jediným. Sankce odvodu za další zjištěná porušení rozpočtové kázně v nakládání s investičními prostředky mu však nebyla uložena pouze z důvodu prekluze. Penále související s odvodem částky 780 643 Kč zpět do státního rozpočtu bylo stěžovateli rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 25. 9. 2006, č. j. 43/84 207/2006 – 434, z větší části (konkrétně ve výši 666 393 Kč) prominuto.

Na základě výše uvedených důvodů nemohl Nejvyšší správní soud kasačním námitkám stěžovatele týkajícím se právního posouzení přezkoumávané věci přisvědčit. Krajský soud v napadeném rozhodnutí posoudil věc v souladu se zákonem, Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovateli, který ve věci neměl úspěch, nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení, Finančnímu ředitelství v Hradci Králové jako druhému účastníku řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 6. srpna 2008

Mgr. Daniela Zemanová
předsedkyně senátu