



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce **Bytového družstva Družba**, se sídlem Ústí nad Labem – Střekov, Dobrovského 869/15, zastoupeného Mgr. Petrem Saskou, advokátem se sídlem Ústí nad Labem, Mírové nám. 207/34, proti žalovanému **Finančnímu ředitelství v Ústí nad Labem**, se sídlem Ústí nad Labem, Velká Hradební 61, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 1. 2008, č. j. 15 Ca 109/2007 - 49,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 22. 3. 2007, č. j. 3356/07-1700 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo podle § 50 odst. 6 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“) a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“) zamítnuto odvolání žalobce proti platebnímu výměru Finančního úřadu v Ústí nad Labem (dále jen „správce daně“) ze dne 3. 8. 2006, č. j. 163666/06/214980/6373 (dále jen „platební výměr“), kterým správce daně uložil žalobci odvést do státního rozpočtu odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 39 623 780 Kč. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Ústí nad Labem žalobou,

kterou se domáhal jeho zrušení. Rozsudkem ze dne 28. 1. 2008, č. j. 15 Ca 109/2007 - 49, byla žaloba zamítnuta pro nedůvodnost.

Krajský soud se v odůvodnění svého rozsudku především neztotožnil s výkladem žalobce, že předmětná kontrolní zjištění učinil nepřislušný správní orgán. Při této úvaze vycházel z výkladu § 1 odst. 1 daňového řádu, jež pod legislativní zkratku *správa daní* zahrnuje i odvody za porušení rozpočtové kázně, přičemž odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 2. 2007, č. j. 7 Afs 7/2006 - 84. V otázce, co se rozumí pod pojmem *odvod*, citoval krajský soud § 44 odst. 2 rozpočtových pravidel, z něhož plyne, že se jedná o sankci za nesplnění povinností stanovených státem jinému subjektu v případě, že tento použije prostředky ze státního rozpočtu jiným než stanoveným způsobem. Kompetence správce daně vyplývají z § 1 odst. 2 daňového řádu a správce daně má působit jak represivně, tak preventivně; je tudíž oprávněn i kontrolovat plnění daňových povinností subjektu. V § 1 odst. 3 daňového řádu je pak definována legislativní zkratka *správce daně*, mezi něž patří i finanční úřady a finanční ředitelství, což koresponduje i úpravě v § 1 odst. 1 písm. k) zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o územních finančních orgánech“). Správce daně (tj. Finanční úřad v Ústí nad Labem) tak byl věcně i místně příslušný k provedení kontroly dotací poskytnutých žalobci ze státního rozpočtu, přičemž se jednalo o kontrolu odvodové povinnosti u prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu v souladu s § 16 daňového řádu.

Krajský soud se dále zabýval otázkou neoprávněného použití části poskytnutých prostředků na platbu společnosti TERMO+, s. r. o., za odbornou technickou a ekonomickou pomoc. Ve shodě se žalovaným dospěl k závěru, že rozporovaná odborná technická a ekonomická pomoc spadá v rámci systému financování akce mezi náklady přípravy a zabezpečení, a nikoli mezi náklady údržby a oprav stavební části stavby, ačkoli činnost týkající se statického posouzení vad panelové výstavby, stanovení rozsahu prací a výše nákladů oprav, až po vypracování projektové dokumentace jsou nezbytnou součástí díla. Žalobce však obdržel neinvestiční dotaci a v souladu s *Programem poskytování finanční podpory na opravy bytového fondu* (dále jen „Program“) a jednotlivými rozhodnutími o poskytnutí dotace mohl použít peněžní prostředky pouze na náklady údržby a oprav stavebních částí stavby. Proto je vyloučené hradit faktury za odbornou technickou a ekonomickou pomoc z poskytnuté dotace. Pokud tak žalobce učinil, použil dotace k jinému účelu než stanovenému Programem, a dopustil se tak porušení rozpočtové kázně s důsledkem sankcí podle § 44 rozpočtových pravidel.

Krajský soud nedal žalobci za pravdu ani v tom, že podmínky Programu nejsou závazné. Uvedl, že rozhodnutí o poskytnutí dotace obsahovala závazné ukazatele jednotlivých akcí s tím, že jejich nedílnou součástí byly podmínky poskytnutí dotace (které žalobce podepsal) a ve kterých bylo stanoveno, že příjemce dotace ji použije jen v souladu s Programem.

Konečně se krajský soud zabýval i otázkou porušení dotačních podmínek v důsledku nedodržení termínů k předložení závěrečných vyhodnocení dotovaných akcí. Uvedl, že všech 17 rozhodnutí obsahovalo závazné ukazatele jednotlivých akcí, projektových parametrů a systém vyhodnocení, včetně povinnosti splnit termín realizace

s tím, že ve stanoveném termínu dojde předložení závěrečného vyhodnocení. Mezi účastníky nebylo sporu o tom, že kontrolní zjištění o nepředložení závěrečného vyhodnocení bylo správné. Sporné bylo pouze posouzení, zda nedodržení termínů je možné považovat za porušení rozpočtové kázně z důvodu nerespektování dotačních podmínek, jestliže tato skutková podstata byla vložena do rozpočtových pravidel až po 31. 12. 2003. Krajský soud zde poukázal na skutečnost, že podmínky byly stanoveny v rozhodnutích o poskytnutí dotace a v podmínkách Programu. Pod pojem *neoprávněné použití dotace* tak, jak je uveden v § 3 písm. e) rozpočtových pravidel, nepochybně spadalo i porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty, ačkoliv výslovně to vyplývá až ze znění zákona po novele (zákon č. 479/2003 Sb.), která sledovala odstranění výkladových nejasností.

Proti tomuto rozsudku brojil žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností odkazující na důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že otázku posouzení oprávněnosti použití dotace na úhradu statického posouzení vad staveb považuje stále za nevyřešenou. Soud zcela pominul žalobní námitku, že zákon spojuje neoprávněné použití dotace pouze s porušením právního předpisu, smlouvy nebo rozhodnutí, nikoli s Programem. Dále s poukazem na § 87 odst. 4 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) upozorňuje, že dokumentace, jakož i jiné podklady k provedení nezbytných oprav, jsou neoddělitelnou součástí oprav, neboť ty bez nich nelze vůbec provést. Z tohoto ustanovení stěžovatel též dovozuje, že náklady na přípravnou dokumentaci nemají investiční charakter a že jimi nedochází ke zhodnocení stavby. Rozdělení nákladů na přípravu a zabezpečení oprav a na údržbu a opravy stavby je tedy ryze účelové a ponechává výklad zcela na libovůli správního orgánu. Nad rámec toho poukazuje stěžovatel na skutečnost, že ani v *Podmínkách poskytování finanční podpory na opravy bytového fondu* pro rok 2001 a 2002, ani v *Podmínkách obnovy bytového fondu v roce 2003* není o takovém rozdělování nákladů zmínka. Dále stěžovatel uvedl, že krajský soud v odůvodnění operuje s pojmem *Program*; není však zřejmé, kterou listinu má na mysli. Pokud měl na mysli výše uvedené podmínky, pak není pravdou, že by v nich bylo uvedeno, že dotace se neposkytuje za práce, které mají investiční charakter. Pokud měl krajský soud na mysli nařízení vlády č. 299/2001 Sb., o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení ke krytí části úroků z úvěrů poskytnutých bankami právníkům a fyzickým osobám na opravy, modernizace nebo regenerace panelových domů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení č. 299/2001 Sb.“), pak přehlédl, že v jeho bodu 36 a 37 Přílohy č. 2 jsou uvedeny v seznamu oprav a modernizací panelových domů mj. *Projektové práce, projektová dokumentace a Statický posudek*, tedy výslovně právě ta plnění, která jsou stěžovateli vytýkána jako neoprávněný výdej dotace. Další nesprávně posouzenou otázku spatřuje stěžovatel ve výkladu ustanovení § 3 písm. e) rozpočtových pravidel, a to před novelou provedenou zákonem č. 479/2003 Sb. Stěžovatel od počátku namítá, že porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty v letech 2001 až 2003, není neoprávněným použitím prostředků státního rozpočtu. Správní orgány, Ministerstvo financí i krajský soud dospěly nicméně k závěru (byť odlišným postupem), že novelizované ustanovení dopadá i na právní vztahy vzniklé před jeho vydáním; tyto výklady však stěžovatel označuje za ústavně nekonformní.

Krajský soud měl totiž vycházet z toho, co zákonodárce do zákona uvedl, nikoli z toho, co do něj uvést chtěl, a při výkladu sporných a nejasných ustanovení byl povinen použít obecně uznávaná interpretační pravidla. K závěru, že pod pojem *výdej peněžních prostředků* spadá také prodlení s předložením závěrečných vyhodnocení dotovaných akcí, taktéž nelze z výše citované normy dospět. Ze všech uvedených důvodů navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc krajskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svá předešlá vyjádření a uvedl, že se ztotožňuje s názorem krajského soudu, který dle jeho mínění právní otázky posoudil správně a úplně. Nad tento rámec uvedl, že se soud s námitkou týkající se (ne)oprávněnosti použití dotace na úhradu statického posouzení vad staveb pro prováděcí dokumentaci vypořádal na str. 5 rozsudku. V Programu bylo mj. stanoveno, že dotace může být použita pouze k úhradě nákladů na nezbytné opravy nebo zabezpečovací práce dle § 87 nebo § 94 stavebního zákona, doložené nařízením stavebního úřadu, přičemž dotace se poskytuje max. do výše 40% rozpočtových nákladů podle Registrační karty objektu. Dále byly závazné ukazatele obsaženy i v rozhodnutích a jejich nedílnou součástí byly i podmínky, ve kterých bylo stanoveno, že účastník programu použije dotaci v souladu s Programem. K výkladu § 3 písm. e) rozpočtových pravidel žalovaný dodal, že pro oprávněné použití dotace nestačí pouhé splnění účelu, ale že je nutné splnit i další závazné podmínky, které jsou v tomto případě stanoveny rozhodnutími a podmínkami. Při nedodržení jakékoli podmínky pak dochází k porušení rozpočtové kázně dle § 44 rozpočtových pravidel. Z těchto důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Stěžovatel především vznesl námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, kterou je třeba vypořádat na prvním místě; teprve poté, dospěje-li zdejší soud k závěru, že napadené rozhodnutí přezkoumatelné je, může se totiž zpravidla zabývat dalšími stížními námitkami (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost má spočívat v opomenutí žalobní námitky směřující k posouzení, zda porušení podmínek Programu (§ 12 a § 13 rozpočtových pravidel) může představovat porušení rozpočtové kázně [§ 44 odst. 1 ve spojení s § 3 písm. e) rozpočtových pravidel]. Tuto námitku sice stěžovatel neoznačil odkazem na konkrétní písmeno § 103 odst. 1 s. ř. s., nicméně podle svého obsahu se jedná o stížní důvod podřaditelný pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (k tomu více např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 - 47, dostupné z <http://www.nssoud.cz>). Stěžovatel tak především postrádá závěr o povaze podmínek Programu, či Programu jako celku, zejména v tom smyslu, zda se jedná o právní předpis, závazkový vztah či rozhodnutí. Z obsahu žaloby plyne, že stěžovatel již zde zpochybňoval přípustnost aplikace § 3 písm. e) rozpočtových pravidel (přestože výše uvedený nejasný charakter Programu či jeho podmínek, jež nebyl blíže objasněn, takto výslovně namítá až nyní v kasační stížnosti). Přípustnosti aplikace § 3 písm. a) rozpočtových pravidel se však

krajský soud ve svém rozsudku věnoval; na str. 5 rozsudku vyložil, že podmínky Programu jsou součástí dodržování rozpočtové kázně, neboť na ně zprostředkovaně odkazují jednotlivá rozhodnutí o poskytnutí dotace. Se závěry krajského soudu ostatně stěžovatel v kasační stížnosti polemizuje, což by při existující nepřezkoumatelnosti stěží bylo možné. Namítá-li tedy stěžovatel, že soud jeho námitku zcela pominul, pak se jeho tvrzení nezakládá na pravdě a nelze než konstatovat, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný ve smyslu konstantní judikatury (srov. např. rozsudky ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006 - 36, zveřejněný pod č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 As 10/2005 - 298, zveřejněný pod č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, č. j. 5 A 48/2001 - 47, zveřejněný pod č. 386/2004 Sb. NSS nebo rozsudek ze dne 17. 9. 2003, č. j. 5 A 156/2002 - 25, zveřejněný pod č. 81/2004 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud se dále zabýval tvrzeným nesprávným právním posouzením věci soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Ze správního spisu a relevantních právních předpisů vyplývá, že stěžovateli poskytnutá finanční podpora na opravu bytového fondu má oporu v § 12 a § 13 rozpočtových pravidel a má povahu přímé finanční dotace (§ 16 odst. 1 rozpočtových pravidel). Podle § 12 odst. 1 rozpočtových pravidel se programem rozumí *soubor věcných, časových a finančních podmínek pro pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého i krátkodobého majetku, jeho údržbu a opravy, případně i jiné činnosti potřebné k dosažení cílů*. Účast státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku potom v podrobnostech (§ 13 odst. 4 rozpočtových pravidel) upravuje prováděcí vyhláška č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška“).

Výše uvedené podmínky předpokládané § 12 odst. 1 rozpočtových pravidel vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj [správce programu dle § 1 písm. b) vyhlášky] jako *Podmínky poskytování finanční podpory na opravu bytového fondu pro rok 2001* (dále jen „Podmínky programu 2001“), *Podmínky poskytování finanční podpory na opravy bytového fondu pro rok 2002* (dále jen „Podmínky programu 2002“) a *Program poskytování finanční podpory na opravy bytového fondu pro rok 2003* (dále jen „Program“). Podmínky programu (bez ohledu na jejich faktické označení) sice nejsou závazným právním předpisem, Nejvyšší správní soud je však chápe jako imanentní prvky programu tak, jak je vymezen v § 12 rozpočtových pravidel, neboť představují jeho zákonný definiční znak. Není tudíž na místě polemizovat, zda by se případně mohlo jednat o závazkový vztah či rozhodnutí.

Dále Nejvyššímu správnímu soudu ze spisu vyplynulo, že všechny tři výše uvedené dokumenty stanovují shodně jako cíl podpory *„pomoc (...) při nezbytných opravách nejzávažnějších vad způsobujících havarijní stav bytového domu“*. V dalších částech výše uvedených dokumentů se znovu (až na drobné detaily taktéž shodně) opakuje, že *„dotace může být použita pouze k úhradě nákladů (...) na provedení oprav uvedeného charakteru“*, dále že *„dotace může být použita pouze na opravy vad panelové technologie bezprostředně ohrožujících stabilitu domu nebo jeho částí nebo bezpečnost a zdraví osob“*, anebo že *„předmětem opravy může být statická porucha základů, nosných stěn, obvodového pláště, balkónů a lodžii, stropních a střešních panelových částí, atik“*. Za podstatnou taktéž Nejvyšší správní soud shledává skutečnost, že Podmínky programu 2001 vyžadují jako jednu

z náležitostí žádosti o dotaci odborný statický posudek o nezbytnosti opravy objektu a nařízení příslušného stavebního úřadu k provedení nezbytné opravy. V Podmínkách programu 2002 a Programu 2003 se sice již o odborném statickém posudku jako nezbytné náležitosti žádosti o dotaci nehovoří, avšak v části *Postup pro posouzení žádostí* je zmíněno, že poskytovatel dotace žádosti posoudí a pořadník žádostí sestaví mj. „s ohledem na objektivně doložený rozsah vad a poruch“. Naproti tomu citované dokumenty (opět prakticky shodně) stanoví, že se dotace neposkytuje na „práce, které mají investiční charakter (zhodnocení stavby), na opravy či výměny výplní otvorů, vnitřních nenosných konstrukcí a technických zařízení budov, opravy konstrukcí, které tvoří celek se stavbou bytového domu (...), opravy částí staveb, které vznikly nástavbou, přístavbou nebo rekonstrukcí po roce 1990, opravy konstrukcí, na něž byla poskytnuta finanční podpora ze státního rozpočtu na opravu bytového fondu po roce 1990“.

Uvedené Podmínky programu a Program 2003 byly v případě stěžovatele navíc vtěleny do 17 rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce vydané podle § 7 odst. 4 a 5 vyhlášky, v nichž správce programu stanoví *závazné technicko-ekonomické, časové a finanční parametry akce, pravidla pro poskytování záloh a úhradu faktur za provedené práce a dodávky, obsah a formu předávání informací o průběhu realizace akce a v případě další potřeby další podmínky čerpání výdajů státního rozpočtu* (§ 7 odst. 5 vyhlášky). Pouze a jedinež na základě těchto rozhodnutí vzniká žadateli o poskytnutí dotace právo na účast státního rozpočtu na financování akce.

Ze všech výše uvedených skutečností tak vyplývají tři podstatné dílčí závěry:

V prvé řadě uvedené Podmínky programu 2001 a 2002 a Program 2003 obsahují taxativní výčet typů vad panelových domů, na jejichž opravu lze dotaci použít. Z obou Podmínek programu a z Programu 2003 má proto Nejvyšší správní soud za najisto postavené, že poskytnutí dotace je striktně omezeno na opravy vad způsobujících havarijní stav bytového domu, které bezprostředně ohrožují stabilitu domu nebo jeho částí nebo bezpečnost a zdraví osob. Nelze také zcela souhlasit se stěžovatelem, pokud jde o tvrzení, že Podmínky programu či Program neobsahují výslovnou zmínku o tom, že dotace se neposkytuje na práce, které mají investiční charakter. Tato formulace je totiž v Podmínkách programu 2002 a Programu výslovně obsažena. Stěžovateli lze přisvědčit toliko v tom směru, že o nemožnosti poskytnout dotaci na práce investičního charakteru se nezmiňují pouze Podmínky programu 2001, avšak i z taxativního výčtu přípustných druhů oprav v Podmínkách programu 2001 je naprosto zřejmé, na jaký typ oprav lze dotaci použít.

Za druhé, vzhledem k tomu, že všech 17 rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce ukládá jako závaznou podmínku respektování Podmínek programu (event. Programu), stávají se tímto Podmínky programu součástí rozhodnutí, byť jejich text (pravděpodobně z důvodu přehlednosti a hospodárnosti) není do textu rozhodnutí doslovně převzat. Tomuto postupu nelze nic vytýkat i proto, že s Podmínkami programu se všichni účastníci programu (§ 1 písm. e) vyhlášky], coby budoucí příjemci dotací, museli seznámit již předkládáním investičního záměru, či (jak to bylo v případě stěžovatele) ve fázi podávání žádostí o poskytnutí dotace (viz § 4 odst. 6 vyhlášky). I z tohoto důvodu se potom jeví námitka stěžovatele, že nerozumí zkratce „Program“ užívané krajským soudem

v odůvodnění jeho rozsudku, jako ryze účelová, mj. proto, že krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl i plný název Programu (*Program poskytování finanční podpory na opravy bytového fondu*). Nejvyšší správní soud odmítá v této souvislosti i dílčí námitku, že tímto Programem mohl krajský soud myslet nařízení č. 299/2001 Sb. Odkaz na citované nařízení je nepřipadný, neboť nařízení č. 299/2001 Sb. provádí zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Jde tedy o poskytování zcela jiného typu státní podpory (konkrétně výdajů finančních prostředků ke krytí části úroků z úvěrů poskytnutých bankami, tj. nikoli přímou finanční dotaci podle § 12 rozpočtových pravidel). V souvislosti s tímto závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že taktéž zařazení nákladů na opravu *nejzávažnějších vad způsobujících havarijní stav bytového domu pod náklady údržby a oprav stavební části stavby* tak, jak o nich hovoří všech 17 rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce, je zcela srozumitelné a neodporuje ani vyhlášce, ani nevznáší rozpor mezi rozhodnutí a oboje Podmínky programu a Program 2003. Současně nelze opomenout, že všechna rozhodnutí podle § 7 vyhlášky výslovně zakotvují jako jednu z podmínek, že příjemce dotaci použije v souladu s Podmínkami programu, resp. Programem a vyhláškou, a mimo to také výslovně stanoví, že použití dotace k jinému účelu, než na jaký byla poskytnuta, případně její neoprávněné použití, které nebylo účastníkem programu včas vypořádáno, zakládá porušení rozpočtové kázně s důsledkem sankcí podle § 44 rozpočtových pravidel.

Konečně (za třetí) je zřejmé, že na účast státního rozpočtu na financování Programu není právní nárok (§ 2 odst. 3 rozpočtových pravidel), a tedy je na správci programu, aby žádosti o poskytnutí dotace (§ 4 odst. 5 vyhlášky) posoudil a sestavil jejich pořadník, přičemž tento pořadník rozhodne o tom, v jakém sledu budou uspokojovány jednotlivé žádosti, a to až do výše vyčleněných finančních prostředků ze státního rozpočtu. Rozhodujícím kritériem pro umístění žádosti v pořadníku je mj. výše zmíněný *objektivně doložený rozsah vad a poruch*, případně statický posudek, o němž výslovně hovoří Podmínky programu 2001. Z toho Nejvyšší správní soud vyvozuje, že posouzení statiky bytového domu je úkonem (a výdajem), který předchází nejen účasti státního rozpočtu na financování programu, ale dokonce i samotné žádosti o dotaci, a že se tedy jedná o náklady svou povahou přípravné a nikoli ty, které bezprostředně směřují k opravě již zjištěných vad způsobujících havarijní stav bytového domu. Nejvyšší správní soud se ještě pro úplnost podrobněji vrací k dílčí námitce spočívající v tvrzení, že dokumentace, jakož i jiné podklady k provedení nezbytných oprav, se kterými počítá § 87 odst. 4 stavebního zákona a jejichž obstarání lze v souladu s tímto ustanovením uložit stavebníkovi, jsou neoddělitelnou součástí nezbytných oprav, neboť bez nich nelze tyto opravy vůbec provést. Zde je třeba uvést, že stěžovatel ve své argumentaci nepřipustně směšuje podmínky údržby staveb podle stavebního zákona s podmínkami pro poskytování dotace. Jakkoli *dokumentace a jiné nezbytné podklady k provedení nezbytných oprav* figurují při nařízení provedení nezbytných úprav (§ 87 odst. 1 stavebního zákona) i při rozhodování o poskytnutí dotace (§ 7 odst. 4 a 5 vyhlášky), je třeba mít na paměti, že každý z těchto institutů směřuje k zajištění a ochraně jiných společenských zájmů; zatímco v prvním případě akcentuje § 87 zájem na provedení nezbytných úprav stavby, která nevyhovuje hygienickým, bezpečnostním, požárním, provozním, ekologickým a estetickým parametrům, ve druhém případě stojí v popředí zájem na vynakládání finančních prostředků státního rozpočtu jen k předem stanovenému účelu. Taktéž není podstatné, že

se stavební zákon o členění nákladů na *náklady přípravy a zabezpečení oprav a náklady údržby a oprav* nezmiňuje. V této otázce lze tedy v dalším odkázat na předchozí části odůvodnění tohoto rozhodnutí.

Na základě uvedených dílčích závěrů Nejvyšší správní soud uvádí, že podobně jako žalovaný a krajský soud, nemá pochyb o tom, že použití prostředků státního rozpočtu na statické posouzení staveb představovalo v posuzovaném případě neoprávněné použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, neboť tímto výdejem byla porušena povinnost stanovená rozhodnutím o poskytnutí dotace [§ 3 písm. e) rozpočtových pravidel].

Konečně zbývá vypořádat poslední a zároveň stěžejní námitku stěžovatele, a to nastolenou otázku správnosti výkladu § 3 písm. e) rozpočtových pravidel tak, jak byl podán žalovaným a krajským soudem. Jakkoli se Nejvyšší správní soud v principu shoduje se závěry vyslovenými krajským soudem, má zato, že krajský soud v odůvodnění rozsudku zcela nereflektoval veškeré aspekty stěžovatelovy argumentace; v tomto ohledu je proto potřeba závěry krajského soudu argumentačně doplnit.

Podstatou žalobní argumentace směřující proti aplikaci § 3 písm. e) rozpočtových pravidel, tj. proti vyslovení neoprávněného použití peněžních prostředků ze státního rozpočtu, byla v první řadě dílčí námitka, že do 31. 12. 2003 byl ustanovením § 3 písm. e) rozpočtových pravidel za neoprávněné použití považován výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, smlouvou, případně rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci. Teprve s účinností od 1. 1. 2004 se za neoprávněné použití považuje, kromě výše uvedeného, výslovně i porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty. Výklad § 3 písm. e) rozpočtových pravidel platného do 31. 12. 2003 tak měl stěžovatel za nepřípustně extenzivní, zahrnul-li žalovaný do definice neoprávněného použití peněžních prostředků i porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty. Na tomto místě Nejvyšší správní soud z důvodu procesní ekonomie okazuje jednak na předchozí části odůvodnění tohoto rozsudku, kde se v podrobnostech zabýval otázkou oprávněnosti použití dotace na statické posouzení vad staveb, jednak na odůvodnění rozsudku krajského soudu. Pouze pro srozumitelnost rekapituluje, že aplikaci § 3 písm. e) rozpočtových pravidel shledal v posuzovaném případě jako zcela správnou, jelikož nemá pochyb o tom, že použitím dotace výše uvedeným způsobem nebylo dodrženo rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce tím, že nebyly dodrženy Podmínky programu či Program, jejichž splnění bylo v naposledy citovaném rozhodnutí uvedeno jako nezbytná podmínka (*modus*) pro čerpání dotace. Tyto Podmínky programu či Program je *eo ipso* nutno vnímat jako součást všech sedmnácti rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce, a proto i jejich nedodržení zakládá porušení povinnosti stanovené rozhodnutím o poskytnutí dotace tak, jak o něm hovoří § 3 písm. e) rozpočtových pravidel ve znění účinném do 31. 12. 2003.

Za druhé lze z námitky nesprávného výkladu § 3 písm. e) rozpočtových pravidel vyvodit i další dílčí námitku spočívající v argumentaci, že prodlení s předložením či nepředložením závěrečného vyhodnocení dotovaných akcí nepředstavuje (neoprávněný) *výdej peněžních prostředků*, a že je tedy aplikace § 3 písm. e) rozpočtových pravidel, ve

znění do 31. 12. 2003 vyloučena i z tohoto důvodu. K tomu Nejvyšší správní soud předně uvádí, že k povinnosti předložit ve stanovené lhůtě dokumentaci závěrečného vyhodnocení akce ve smyslu § 8 vyhlášky byl stěžovatel zavázán v bodu 9 rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce. Výdej peněžních prostředků, stejně jako plnění podmínek stanovených v rozhodnutí je přitom nutné vnímat v reálném čase. Z toho vyplývá, že výdej ve smyslu, v jakém o něm hovoří zákon, se neomezuje čistě jen na samotný akt předání peněžních prostředků (tedy prakticky pojato např. na jejich převod v rámci bankovních účtů ve prospěch realizátora oprav), ale i na další skutečnosti, které jsou s tímto výdejem pojmově svázány a které dokonce po výše popsáném předání peněžních prostředků následují nebo mu naopak předcházejí. Sem je možné zařadit například řádné předložení pravdivých dokladů k žádosti o poskytnutí dotace, dále řádné účtování o přijatých prostředcích a v neposlední řadě také *předložení dokumentace závěrečného vyhodnocení akce*, k němuž byl stěžovatel zavázán rozhodnutím o účasti státního rozpočtu na financování akce dokonce ještě před samotným poskytnutím peněžních prostředků ze státního rozpočtu. Ani v tomto směru tudíž Nejvyšší správní soud nedává stěžovateli za pravdu a nemá pochyb o tom, že i nepředložením dokumentace závěrečného vyhodnocení akce se stěžovatel dopustil porušení povinností pro výdej peněžních prostředků stanovených rozhodnutím o poskytnutí dotace (§ 3 písm. e) rozpočtových pravidel]. Uvedené lze vyjádřit i tak, že bylo-li by správci programu předem známo, že stěžovatel některé z povinností plynoucích z rozhodnutí o účasti státního rozpočtu na financování akce nedostojí, byl by *výdej* rozpočtových prostředků vyloučen.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že krajský soud své rozhodnutí správně, srozumitelně a logicky odůvodnil. Nezbylo mu proto, než kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout (§ 110 odst. 1, věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 28. dubna 2009

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu