



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudců Daniely Zemanové a Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **PROPERTY PODNIKATELSKÁ a. s.**, se sídlem Podnikatelská 15, Plzeň, zastoupena Mgr. Petrem Vlachem, advokátem se sídlem Guldenerova 4, Plzeň, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, o žalobě proti rozhodnutím Finančního ředitelství v Plzni ze dne 29. 12. 2010, čj. 10196/10-1700-401944 a čj. 10197/10-1700-401944, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 11. 2013, čj. 57 Af 11/2011-186,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Finanční úřad v Plzni (dále jen „správce daně“) zahájil u žalobkyně dne 1. 10. 2009 daňovou kontrolu zaměřenou na kontrolu skutečností rozhodných pro stanovení povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Prostředky byly žalobkyni poskytnuty na základě rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 29. 12. 2006, čj. 2719 - 06/1.22-239/06/09100, v rámci Operačního programu Průmysl a podnikání (OPPP) na projekt „nájemní hala“. Správce daně shledal, že žalobkyně porušila podmínky dotace, neboť ve lhůtě stanovené pro dokončení projektu nebyla stavba zkolaudována pro takový způsob užití, který by odpovídal účelu dotace. Dále porušila povinnost udržovat majetek krytý dotací s péčí řádného hospodáře, neboť na realizované sadové úpravy v okolí nájemní haly nechala bez povolení poskytovatele dotace deponovat stavební odpad vznikající v areálu v souvislosti s jinou investiční akcí. Na základě těchto zjištění vydal správce daně dne 28. 4. 2010 platební výměry čj. 177796/10/138980401345 a čj. 177807/10/138980401345, jimiž žalobkyni vyměřil odvody za porušení rozpočtové kázně ve výši 13.964.750 Kč (odvod do státního rozpočtu) a ve výši 41.894.250 Kč (odvod do Národního fondu). Proti oběma platebním výměrům podala žalobkyně odvolání. Žalovaný v záhlaví označenými rozhodnutími odvolání zamítl, neboť se ztotožnil se správcem daně.

[2] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného dvěma samostatnými žalobami u krajského soudu. Ten žaloby spojil ke společnému projednání a následně zamítl rozsudkem ze dne 9. 4. 2013, čj. 57 Af 11/2011-147. Tento rozsudek Nejvyšší správní soud dne 18. 7. 2013 rozsudkem čj. 1 Afs 54/2013-36 zrušil, a to pro nepřezkoumatelnost spočívající v opomenutí několika žalobních bodů. Věcně se zdejší soud vyjádřil jen k stížnostní námitce oprávněnosti daňové kontroly v případě, že prostředky dotace byly její poskytovatelem vyplaceny až poté, co došlo k realizaci podpořeného projektu. Nejvyšší správní soud dovodil, že stát má právo prověřovat plnění podmínek dotace i po vyplacení finančních prostředků. Při formulaci kontrolních závěrů se však finanční orgány musí ve zprávě o finanční kontrole vyrovnat i se skutkovými zjištěními poskytovatele dotace učiněnými při veřejnoprávní kontrole.

[3] Krajský soud novým rozsudkem, který je předmětem této kasační stížnosti, žaloby opětovně zamítl. Učinil závěr, že územním finančním orgánům nebránila v posuzování splnění a dodržování podmínek překážka věci rozhodnuté, spočívající v existenci předchozí činnosti a úkonů Ministerstva průmyslu a obchodu či agentury CzechInvest. Za rozhodnutí, jež mělo bránit daňové kontrole, nebylo možné považovat faktický úkon – příkaz pracovníka ministerstva k vyplacení prostředků dotace. Příkazem k výplatě peněz deklaroval poskytovatel dotace bezvadnost dotačního procesu. Tento příkaz však nevylučuje jakoukoli následnou kontrolu rozpočtové kázně, tedy dodržení dotačních podmínek k tomu zákonem zmocněnými územními finančními orgány. Za správní rozhodnutí krajský soud nepovažoval ani souhlas pracovníka agentury CzechInvest s dočasným využitím části zatravněných ploch. Zákon této agentuře ani žádnou pravomoc o těchto věcech rozhodovat nezakládá.

[4] Krajský soud dále uvedl, že dotace byla poskytnuta k výstavbě haly sloužící k výrobě potravinářských výrobků a nápojů. Dle kolaudačního rozhodnutí ovšem stěžovatelka postavila halu určenou ke skladování strojů a zařízení potravinářského průmyslu. Postavený objekt se tedy mýl s dotačním titulem. Dotace navíc není poskytována jen z pohledu prostého označení příslušného projektu, ale v širším slova smyslu její vyplacení reflektuje i dodržení všech pravidel, stavebněprávní nevyjímaje, které musí být při realizaci záměru dodrženy. Tvrzení, že podstatné je jen faktické využití haly,

pokračování

by v tomto ohledu činilo z kolaudačního řízení a jeho výstupů bezvýznamný proces, což je závěr, který nebylo možné přijmout za správný. K námitce nepřípustné odlišnosti kontrolních závěrů poskytovatele dotace a správce daně krajský soud uvedl, že z logiky věci nelze vyloučit možnost odlišných závěrů jednotlivých kontrol, ani tvrdit vzájemnou vázanost závěrů dvou odlišných kontrolních orgánů.

[5] Krajský soud konečně uvedl, že žalobní bod, jímž stěžovatelka brojila proti označení dočasného zavezení travnatého pozemku stavební sutí, je pro jeho opožděné uplatnění nepřípustný. Tento žalobní bod se dle jeho názoru neshodoval s včas uplatněnou právní otázkou relevance souhlasu pracovníků agentury CzechInvest.

II.

Stručné shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti

[6] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku krajského soudu včasou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Krajskému soudu vytýká, že nesprávně posoudil její námitku napadající nemožnost územních finančních orgánů přezkoumávat rozhodnutí poskytovatele dotace o splnění podmínek pro její vyplacení. Stěžovatelka netvrdila, že tyto orgány žádnou pravomoc nemají. Domnívá se, že orgány územní finanční správy nejsou oprávněny vyvozovat negativní dopady ze skutečností nezávislých na vůli příjemce dotace. Zpochybňuje též výklad § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel krajským soudem. Stěžovatelka se taktéž domnívá, že dokončila stavbu výrobní haly řádně a včas, neboť pro splnění podmínek poskytnutí dotace je rozhodný *faktický stav* užívání stavby, nikoliv *stav stavebněprávní* (tj. kolaudace k určitému účelu). Stěžovatelka polemizuje s tím, zda užití zatravněných ploch k dočasnému uložení produktů vznikajících při stavební činnosti v areálu stěžovatelky je nakládáním s předmětem dotace. Konečně stěžovatelka namítá, že krajský soud nesprávně posoudil její námitku o porušení práva na zachování právní jistoty v právních vztazích. Ze všech těchto důvodů proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[7] Žalovaný se ztotožňuje se závěry krajského soudu, který se s námitkami vypořádal přesně tak, jak byl vázán rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Upozorňuje, že § 3 písm. e) zákona rozpočtových pravidel neváže porušení podmínek poskytnutí dotace na okamžik výdeje prostředků dotace. Dle jeho názoru stěžovatelka neobdržela dotaci v dobré víře. Tvrdí, že vzhledem k charakteru porušení dotačních podmínek si musela stěžovatelka být vědoma, že podmínky pro přijetí dotace nesplňovala. Stěžovatelka údajně spoléhala na to, že žádná kontrola plnění podmínek dotace prováděna již nebude. Stížnostní tvrzení dle názoru žalovaného jednoznačně směřují k závěru, že vyplacením dotace poskytovatel fakticky legitimizuje porušení podmínek poskytnutí dotace. S tímto však žalovaný nesouhlasí, neboť finanční kontrola nesměruje proti stěžovateli jako příjemkyni dotace, ale kontroluje, zda poskytovatel dotace správně posoudil podmínky pro její vyplacení. V

mnoha případech dokonce právě poskytovatelé dotací iniciují zahájení kontroly dodržování dotačních podmínek jejími příjemci. Poskytovatelé nejsou nadáni pravomocí správy odvodů za porušení rozpočtové kázně a tedy ani k provádění kontroly dodržování dotačních podmínek ve stejném rozsahu jako finanční úřady. Proto žalovaný navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

IV.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou ohledně rozsahu přezkumné činnosti finančních orgánů v jeho věci a vyhodnotil výtku porušení právní jistoty stěžovatelky tím, že stát posoudil odlišnými orgány skutkově totožnou věc, na základě stejných důkazů, odlišně [§ 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., IV.A.]. Pak se zdejší soud zabýval se výkladem § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., IV.B.] a otázkou, zda stěžovatelka porušila kolaudací stavby k jinému než předpokládanému účelu rozpočtovou kázeň [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., IV.C.]. Konečně vyhodnotil stížnostní výtky týkající se využití zatravněných ploch [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., IV.D.].

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud poznamenává, že po zjištění skutečností uvedených ve zprávě o výsledku kontroly provedené podle § 1 a § 16 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, a § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, Finanční úřad v Plzni stěžovatelce vyměřil podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) odvody za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu a do Národního fondu v celkové výši 55.859.000 Kč. Toho se měla stěžovatelka dopustit postupem v rozporu s *Podmínkami poskytnutí dotace*, části I.B. bodů 20 a 22. S majetkem nezacházela s péčí řádného hospodáře, neboť zatravněné plochy nevyužívala ve smyslu schválené dotace. Bylo tam navezeno velké množství stavebního materiálu a probíhaly tam práce související se stavební činností. Stěžovatelka sice nechala kolaudovat stavbu nájemní haly ve stanoveném termínu (část IV. bod 1), ale účel využití stavby uvedený v kolaudačním rozhodnutí nebyl stejný jako účel předpokládaný v původní projektové dokumentaci. Nájemní hala tedy nebyla zkolaudována v souladu s předpokládaným kódem odvětvové klasifikace ekonomických činností (OKEČ) č. 15.00, neboť nesloužila k výrobě potravinářských výrobků a nápojů (bod 2.9 žádosti o podporu ze dne 22. 5. 2006). Podpořená stavba tak nebyla včas zkolaudována k předem stanovenému účelu.

[11] V nyní posuzované věci tedy žalovaný rozhodl na základě dvou na sobě nezávislých skutečností, které obě (v případě jejich správnosti) spolu i samostatně obstály jako důvody k vyměření odvodu, tj. jako důvody pro navrácení prostředků dotace do státního rozpočtu a Národního fondu.

[12] Žalovaný kvalifikoval postup stěžovatelky jako porušení rozpočtové kázně, jako *neoprávněné použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu*. Ustanovení

pokračování

§ 3 písm. e) rozpočtových pravidel definuje neoprávněné použití peněžních prostředků ze státního rozpočtu, jako *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.*

IV.A.

Rozsah přezkumné činnosti orgánů finanční správy a ochrana právní jistoty stěžovatelky

[13] Úvodem této části předepisuje zdejší soud následující.

[14] Jak vysvětlil zdejší soud v prvním rozsudku v této věci (ze dne 18. 7. 2013, čj. 1 Afs 54/2013-36), příjemce dotace může kontrolovat v rámci veřejnosprávní kontroly jednak poskytovatel dotace (tj. Ministerstvo průmyslu a obchodu), jednak územní finanční orgány (tj. Finanční úřad v Plzni), a to na základě zmocnění v § 7 odst. 2 písm. c) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Kontrola zahrnuje finanční kontrolu skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky zejména při vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob, a to před jejich poskytnutím, v průběhu jejich použití a následně po jejich použití, včetně auditu podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství (§ 3 odst. 2 zákona o finanční kontrole).

[15] Územní finanční orgány jsou však oprávněny i k provádění daňové kontroly (§ 16 zákona o správě daní a poplatků, nyní § 85 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád). Daňová kontrola může též být zaměřena na dodržení rozpočtové kázně v souvislosti s dotací poskytnutou ze státního rozpočtu či Národního fondu (§ 44 rozpočtových pravidel). Zatímco veřejnosprávní kontrola směřuje k uložení nápravných opatření (jde tedy o odstranění zjištěných nedostatků), daňová kontrola může vyústit v uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně (tedy k vrácení finančních prostředků použitých v rozporu s pravidly dotace).

[16] Ani zákon o finanční kontrole, ani zákon o správě daní a poplatků, respektive dnes daňový řád, nevylučují možnost, aby si podklady pro případné rozhodnutí o existenci odvodové povinnosti opatřily územní finanční orgány (finanční úřady), a to buď tak, že si opatří jiným státním orgánem získaná zjištění (která si mohou doplnit samy postupem podle § 16 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků), nebo si tyto podklady opatří zcela nezávisle, v rámci daňové kontroly. Tyto dva kontrolní mechanismy jsou zcela autonomní; nezávisle na sobě působí v rámci výkonné moci státu. Proto konkurenci mezi těmito kontrolami nenarušuje ani pomyslnou dělbu státní moci (srov. rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2009, čj. 2 Aps 6/2008-86, ve věci *Intergal Vrchovina, a. s.*). Pokud jde o pořizování důkazů, daňové řízení má vyšetřovací charakter: správce daně je nadán celou řadou vyšetřovacích pravomocí k tomu, aby zajistil zájem státu na zajištění toho, co „jeho jest“, tj. ověření, přezkoumání a vymození daňové povinnosti jednotlivce. Daňová kontrola je specifická v tom, že „vyšetřovací“ charakter daňového řízení je v ní výrazně posílen. Daňová kontrola proto představuje v rámci daňového řízení nejcitelnější zákonem aprobované narušení autonomní sféry jednotlivce (viz rozsudky NSS ze dne 24. 1. 2006,

čj. 2 Afs 31/2005-57, č. 868/2006 Sb. NSS nebo ze dne 12. 5. 2011, čj. 9 Afs 87/2010-97, ve věci *Česká asociace pro čipové karty, o.s.*).

[17] Stěžovatelka nyní nezpochybňuje existenci pravomoci finančního úřadu provést daňovou kontrolu za účelem zjištění možného porušení rozpočtové kázně. Její námitky směřují proti rozsahu přezkumné činnosti těchto orgánů. V podmínkách poskytnutí dotace byly stěžovateli stanoveny povinnosti, jež pod sankcí vrácení dotace musela plnit po dobu pěti let. Předmětem kontroly proto mají být dle stěžovatelky pouze skutečnosti, které závisí výhradně na chování příjemce dotace, nikoli na skutečnostech závislých na vůli třetí osoby; v daném případě poskytovatele dotace. Orgány finanční správy prý vlastně neprováděly kontrolu toho, zda stěžovatelka splnila podmínky pro poskytnutí dotace, ale toho, zda poskytovatel dotace správně posoudil splnění podmínek pro vyplacení dotace. Za správnost či nesprávnost tohoto posouzení jsou však vyvozována opatření nikoli vůči poskytovateli, ale vůči stěžovateli.

[18] K tomu lze uvést následující.

[19] Nejvyšší správní soud již vyslovil právní závěr, že nelze připustit postihování příjemce dotace za nedodržení určité povinnosti, které bylo zapříčiněno příslušnými orgány veřejné moci [viz rozsudek ze dne 11. 11. 2010, čj. 1 Afs 77/2010-81, č. 2243/2011 Sb. NSS, ve věci *Pernix Consult s. r. o.*, podle něhož by „bylo porušením ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky), pakliže by v praxi byl připuštěn postih právnických a fyzických osob za nedodržení určité zákonné povinnosti, které bylo přitom způsobeno právě orgány veřejné moci (ať již jejich aktivní činností nebo naopak nečinností)“]. Také již konstatoval, že v situaci, kdy žadatel o dotaci splnil podmínky, které poskytovatel dotace vymezil svým rozhodnutím, nelze žadateli takové jednání přičítat k tíži (viz rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2009, čj. 1 Afs 100/2009-63, č. 2332/2011 Sb. NSS, ve věci *Město Žatec*).

[20] Stěžovatelka však podmínky pro čerpání dotace řádně nesplnila (viz bod [10] shora), a to bez jakéhokoliv zapříčinění poskytovatelem.

[21] Stěžovatelka přijala od státu určité dobrodiní a protiváhou tohoto dobrodiní nebylo (na rozdíl od soukromoprávních vztahů) protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace, ale právě akceptace a plnění podmínek, za nichž je dotace přijímána. Proto výlučnou povinností stěžovatelky bylo splnění všech předem nastavených kritérií pro udělení dotace (srov. rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2005, čj. 2 Afs 58/2005-90). Za dodržení podmínek, které se vážou k udělení dotaci [tj. peněžních prostředků ve smyslu § 3 písm. a) rozpočtových pravidel], odpovídá příjemce dotace. Odpovědnost za řádné a včasné provedení podpořeného projektu nese podle podmínek nastavených v dotační smlouvě, rozhodnutí či návrhu projektu příjemce dotace, a to i v případě, že skutečnosti nezávislé na jeho vůli ovlivní realizaci projektu (srov. přiměřeně též rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2009, čj. 5 Afs 70/2008-152, č. 2309/2011 Sb. NSS ve věci *NELI S. P. A., a. s.*; ze dne 21. 6. 2012, čj. 9 As 101/2011-108; nebo ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS, ve věci *Povodí Labe, státní podnik*). Rozhoduje-li však finanční orgán o porušení rozpočtové kázně, ke kterému mělo dojít neoprávněným použitím nebo zadržením peněžních prostředků, pak je povinností finančního orgánu zvažovat také to, zda jsou ujednání obsažená v dohodě o poskytnutí příspěvku dostatečně jasná a srozumitelná a zda nedošlo k

pokračování

porušení těchto ujednání v důsledku neposkytnutí patřičné součinnosti ze strany poskytovatele dotace (viz již v bodě [19] cit. rozsudek ve věci *Pernix Consult*).

[22] Stěžovatelka se rozhodně nemůže odvolávat na to, že ona při realizaci projektu podpořeného dotací nepochybila, ale že pochybil poskytovatel dotace, který prostředky vyplatil, aniž by důkladně vyhodnotil, zda a jak ona podmínky dotační podpory splnila. Tato argumentace stěžovatelky nemůže obstát již jen proto, že stěžovatelka zastírá své předešlé pochybení, resp. porušení podmínek dotace tím, že poskytovatel vyplacením prostředků dotace toto pochybení údajně schválil. O ničem takovém nelze hovořit, vyplacení prostředků dotace v žádném případě nemůže zhojit porušení povinností příjemce dotace. Ostatně vyplacení dotace není rozhodnutím, a to ve formálním ani v materiálním smyslu, nepředchází mu žádné správní řízení (viz první rozsudek ve stěžovatelčině věci čj. 1 Afs 54/2013 – 36, bod 38). Nejvyšší správní soud opakuje svůj závěr, podle něhož „*stát má právo i po vyplacení finančních prostředků prověřit, zda skutečně byly splněny všechny podmínky dotace, byť se tak mělo stát již před vyplacením finančních prostředků*“ (bod 39 tamtéž). S tímto závěrem v nynější věci nelze polemizovat, neboť i Nejvyšší správní soud je jím sám vázán [viz § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.].

[23] Tato výtka není proto důvodná.

[24] S tím souvisí námitka stěžovatelky, podle níž její právní jistota byla narušena tím, že poskytovatel dotace v kontrole prováděné před vyplacením prostředků dotace dospěl oproti finančnímu úřadu k jiným závěrům, a to navzdory tomu, že ve stejné věci správní orgány měly k dispozici shodné důkazy a kontrolovaly ty samé skutečnosti. Ze správního spisu je patrné, že kontrola splnění podmínek dotace před jejím vyplacením, jež byla prováděná poskytovatelem dotace, nebyla pouhým formálním procesem. Jednak byla provedena fyzická kontrola dokončené stavby, jednak kontrola dokladová. Poskytovatel dotace prý kontroloval stejné skutečnosti ve stejném rozsahu, jak následně učinily orgány finanční správy. Stěžovatelka pak vypočítává předměty jednotlivých kontrol, které se dle jejího názoru shodují. Podle stěžovatelky stát posoudil svými odlišnými orgány skutkově totožnou věc na základě shodných důkazů diametrálně odlišně. Takový stav je pro adresáta rozhodnutí veřejné správy z pohledu právní jistoty v oblasti veřejnoprávních vztahů nežádoucí. Stěžovatelka je proto přesvědčena, že kontrolu a posuzování splnění podmínek pro poskytnutí dotace má provádět sám poskytovatel, třebaže zákon v tomto neomezuje orgány finanční správy vykonávat nad čerpáním dotací finanční kontrolu. Rozdílnost rozhodování správních orgánů porušila zásadu přiměřenosti správního řízení.

[25] K tomu zdejší soud uvádí následující.

[26] Zákonodárce kontrolní řízení zakotvil nejen na úrovni poskytovatele dotace (veřejnosprávní kontrola), ale také na úrovni územních finančních orgánů (veřejnosprávní a daňová kontrola). Ve vybraných případech tyto kontroly doplňuje ještě kontrola prováděná nezávislým orgánem, Nejvyšším kontrolním úřadem. Různé typy kontrol slouží k tomu, aby se v co největší míře předcházelo neoprávněnému využívání nebo dokonce zneužívání veřejných prostředků. Kontrolující orgány se také liší v tom, jaké pravomoci jim zákon dává (viz bod [15] shora).

[27] Stěžovatelka sice namítá, že protichůdnými závěry různých státních orgánů byla porušena právní jistota, ale její argumentace spíše míří na to, že kontrolující orgány nerespektovaly její oprávněné očekávání ve vztahu k druhému kontrolnímu řízení. K výkladu zásady legitimního očekávání zdejší soud odkazuje zejména na judikaturu Soudního dvora týkající se zpětného vymáhání finančních prostředků čerpaných z rozpočtu EU. Je si přitom vědom toho, že jak legislativa EU, tak i judikatura Soudního dvora řeší pouze případy týkající se nakládání s finančními prostředky pocházejícími ze strukturálních fondů a z jiných dostupných finančních nástrojů EU. Bylo by však nelogické a v rozporu se zásadou jednoty právního řádu, kdyby přidělování a kontrola nakládání s finančními prostředky z rozpočtu EU a z domácího rozpočtu členského státu nepodléhalo obdobným standardům.

[28] Z judikatury Soudního dvora plyne, že za dodržení všech podmínek dotací jsou odpovědní výlučně příjemci podpor. Skutečnost, že poskytovatel finančních prostředků opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění dané akce, nevylučuje ani neomezuje odpovědnost příjemce dotace. Opačný výklad by vedl ke stavu, kdy by byl příjemce dotace zbaven veškeré odpovědnosti za nesrovnalosti, které nebyly oznámeny poskytovatelem. Předpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání je v takovém případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a dále skutečnost, že tato ujištění jsou v souladu s použitelnými právními předpisy [rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 3. 2010, *Sviluppo Italia Basilicata*, C - 14/08, viz zejména body 102 a 107, ECLI:EU:C:2010:165]. Zásady legitimního očekávání se však nemůže dovolávat příjemce, který se dopustil zjevného porušení platné právní úpravy [rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 3. 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* a další, spojené věci C-383/06 až C-385/06, bod 56, ECLI:EU:C:2008:165]. Soudní dvůr navíc neshledal, že by došlo k zásahu do zásady legitimního očekávání ani v případě, v němž příslušný vnitrostátní orgán nemohl v okamžiku, kdy rozhodl o poskytnutí pomoci, nevědět, že příjemce nedodržel pravidla pro zadávání získání dotace [rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 12. 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, C-465/10, ECLI:EU:C:2011:867].

[29] Vzhledem k výše uvedenému se zásady legitimního očekávání nemůže dovolávat příjemce dotace, který se při nakládání s veřejnými prostředky dopustil zjevného porušení platné právní úpravy (srov. též v bodě [21] cit. věc *Povodí Labe*, zejména body 31 - 34). V nynějším případě se stěžovatelce nedostalo ze strany poskytovatele dotace žádných konkrétních ujištění ohledně souladu jejího postupu při realizaci projektu s dotačními podmínkami. Za takové ujištění rozhodně nelze považovat písemné sdělení, různé protokoly ani jiné přípisy, jež poskytovatel dotace zaslal stěžovatelce po tom, co byl projekt ukončen a dotace vyplacena, tj. 10. 9. 2007 (viz část I.B bod 6 podmínek poskytnutí dotace). Ujištěním není ani Protokol o výsledku kontroly stěžovatelky provedené kontrolní skupinou poskytovatele dne 29. 6. 2007, neboť poskytovatel dotace příjemce v konkrétní rovině neujišťoval o souladu realizace projektu s jeho účelovým určením. Pouze krátce konstatoval, že stavební práce byly provedeny a jsou v souladu s předloženým projektem. Přitom však v rámci protokolu uvedl i skutečnost, že kontroly Nejvyššího kontrolního úřadu, finančních úřadů a Ministerstva financí zatím nebyly

pokračování

provedeny. Z obsahu protokolu je navíc zjevné, že splnění podmínek čerpání dotace bylo kontrolováno v nejobecnější možné rovině.

[30] Poskytovatel dotace nevydal žádné oficiální stanovisko, jímž by změnil účel čerpání dotace. Nejvyšší správní soud opakuje, že nájemní hala byla kolaudována k účelu skladování strojů a zařízení potravinářského průmyslu, nikoliv k výrobě potravinářských výrobků a nápojů, jak předpokládaly dotační podmínky (více k tomu IV.C. dále). Stěžovatelka by za stavbu zkolaudovanou k jinému účelu mohla obdržet dotaci, jen pokud by předem došlo k řádné změně dotačních podmínek.

[31] Při ukládání a vymáhání daní, resp. odvodů na základě zákonného zmocnění, tedy při faktickém odnětí části nabytého vlastnictví (čl. 11 odst. 5 Listiny), jsou orgány veřejné moci povinny ve smyslu čl. 4 odst. 4 Listiny šetřit podstatu a smysl základních práv a svobod [viz nálezy ze dne 15. 12. 2003, sp. zn. IV. ÚS 666/02 (N 145/31 SbNU 291)]. Územní orgány finanční správy toto respektovaly, neboť až potom, co zjistily, že došlo k porušení elementárních kritérií pro čerpání dobrodiní z veřejných rozpočtů, uložily stěžovateli povinnost odvést získané prostředky dotace zpět.

[32] I tato kasační námitka je tedy nedůvodná.

IV.B.

Výklad § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel

[33] Dále stěžovatelka upozorňuje na nesprávný výklad § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel krajským soudem. Ten prý nepřihlížel k tomu, že dotace byla poskytnuta až poté, co stěžovatelka z vlastních prostředků postavila nájemní halu, jež byla dotací následně podpořena. Jediná správná interpretace tohoto ustanovení říká, že u dotace poskytované až po dokončení podporovaného projektu nelze porušit rozpočtovou kázeň způsobem uvedeným v § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel.

[34] Podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel je porušením rozpočtové kázně *neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem*. Jakkoliv doslovný a od účelu dané normy zcela odtržený mechanický výklad by snad vskutku svědčil závěru, že se dané ustanovení nevztahuje na *ex post* vyplacenou dotaci, je evidentní, že takovýto výklad by byl v rozporu s účelem a smyslem vykládané normy. Smyslem a účelem této normy je především zabezpečit, aby veřejné prostředky poskytované formou dotací nebyly nesprávně využity, resp. zneužity k realizaci jiných než dotační politikou státu podpořených projektů. Nemůže být proto rozhodné, kdy se příjemce dotace porušení těchto podmínek dopustí (srov. též v bodě [21] cit. věc *Povodí Labe*, zejména bod 22).

[35] Navíc se během daňové kontroly prověřují skutečnosti, k nimž došlo v průběhu realizace dotací podpořeného projektu, a to i skutečnosti, jež nastaly před vyplacením finančních prostředků dotace příjemci (srov. již prvý rozsudek NSS ve stěžovateli věci čj. 1 Afs 54/2013-36).

IV.C.

Kolaudace stavby k jinému účelu jako porušení rozpočtové kázně

[36] Stěžovatelka se neztotožnila ani s tím, jak krajský soud vypořádal její námitku ohledně vlivu výsledku kolaudačního řízení na posouzení oprávněnosti přijetí dotace. Lze prý sice obecně souhlasit s názorem krajského soudu, že na stavbu pro skladování jsou kladeny nižší nároky, než na stavbu pro výrobu, avšak soud při této jeho úvaze opomněl zohlednit konkrétní okolnosti stavby uvedené ve správním spisu. Pro splnění podmínek poskytnutí dotace je dle stěžovatelky rozhodný *faktický stav* užívání stavby, nikoliv *stav stavebněprávní*, jak se domnívá krajský soud. Nájemní hala byla již od počátku užívána ke správným účelům, ale bez toho, aby k těmto byla zkolaudována. Proto byl úřední postup v této věci příliš formalistický. Obecně sice platí, že stavbu lze užívat k účelům, k nimž byla zkolaudována, ale existuje také institut dodatečného povolení stavby. Stavební zákon počítá i se situací, kdy zhotovitel stavby řeší soulad se stavebními předpisy až po dokončení stavby. Stěžovatelka se proto domnívá, že na dotovanou stavbu nemohou dopadat přísnější požadavky než na stavby nedotované. Stavby pro potravinářskou výrobu podléhají vedle kolaudace mj. i schvalovacímu procesu v oblasti veterinární péče, hygieny, apod. Sporná nájemní hala tyto podmínky splňovala i před její rekolaudací z původního účelu užívání.

[37] Nejvyšší správní soud se stěžovatelkou v rozsahu této její námitky neztotožňuje. Stěžovatelka předem věděla, jaké podmínky pro čerpání dotace musela splnit. Tyto byly stanoveny jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem (viz podrobněji bod [10] shora). Stěžovatelka si musela být vědoma toho, že podmínkou pro získání podpory z veřejných rozpočtů bylo právě naplnění účelů, pro které byla dotace přiznána. V žádosti o poskytnutí podpory uvedla, že v nájemní hale bude provozovat pouze činnosti spočívající ve výrobě potravinářských výrobků a nápojů. Přesněji řečeno, stěžovatelka se v této žádosti zavázala, že výroba potravinářských výrobků a produktů bude tvořit 100 % činností vykonávaných v nájemní hale.

[38] Naplnění účelu projektu nelze spatřovat pouze ve *faktickém* využití dotací podpořeného objektu, tj. realizací výroby v oblasti potravinářského průmyslu v dotované hale. Účel dotace také nespočívá pouze v řádném kolaudačním rozhodnutí. Podmínky souladu faktického užívání a stavebněprávního stavu realizovaného projektu je třeba pro úspěšné čerpání dotace splnit současně. Pokud by stěžovatelka uvedla halu do souladu s předpokládaným účelem využití i z hlediska stavebněprávního (viz bod [41] níže), tj. pokud by měla k datu, v němž projekt stavby úspěšně ukončila, kolaudační rozhodnutí k předepsanému účelu stavby, žalovaný by v jejím postupu nemohl shledat žádné vady.

[39] Jelikož stěžovatelka již dne 20. 6. 2007 získala stavební povolení k projektu *Logistického skladu* a následně pak po dokončení stavby nechala tuto halu kolaudovat jako *nájemní halu využívanou k účelu skladování strojů a zařízení potravinářského průmyslu*, musela již v období před čerpáním prostředků dotace vědět, že jedná v rozporu s předem vymezenými dotačními podmínkami, a proto nesplňuje podmínky pro přijetí prostředků dotace. Pro stěžovatelku bylo přitom nepochybně jednodušší získat stavební povolení k výstavbě logistického skladu (rozhodnutí Magistrátu města Plzně, odboru stavebně správního ze dne 15. 3. 2006, čj. STAV/384/06/REI-5) jako ke stavbě haly určené pro

pokračování

výrobu potravinářských produktů; stěžovatelka rovněž mohla snadněji a rychleji získat kolaudační rozhodnutí pro sklad (rozhodnutí Magistrátu města Plzně, odboru stavebně správního ze dne 20. 6. 2007, čj. STAV/1609/07/REI-8), neboť tento nemusel splňovat tak vysoké stavebněprávní nároky jako stavba pro potravinářský průmysl.

[40] Argument, že stěžovatelka musela kromě získání kolaudačního rozhodnutí splnit i další kritéria ve schvalovacích procesech v oblasti veterinární péče, hygieny, atp., není pro nyní posuzovanou věc nijak významný. Soud řeší otázku řádné kolaudace v souladu s dotačními podmínkami, nikoliv otázku splnění jiných zákonných podmínek s věcí souvisejících.

[41] Úsilí stěžovatelky halu překolaudovat zdejší soud hodnotí jako snahu o následnou legalizaci získané dotace. Stěžovatelka nepochybně učinila správně, pokud po obdržení dotace dala nájemní halu rekolaudovat k původně určenému účelu využití stavby. Tento postup stěžovatelky nicméně nelze považovat za plnohodnotné respektování dotačních podmínek, neboť kolaudační souhlas se změnou využívání haly byl vydán až 15. 12. 2009, tedy více než dva roky po termínu stanoveném v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Pokud by stěžovatelka postupovala v souladu s částí I.D bodu 5 Podmínek poskytnutí dotace, čili pokud by včas odstranila své pochybení při realizaci projektu, žalovaný by jí odvod vyměřit nemohl. Ke snaze stěžovatelky uvést užívání haly do souladu s právem nakonec přihlédl i žalovaný, když rozhodnutím ze dne 12. 7. 2011 stěžovatelce prominul celkem 28.312.095 Kč z 55.859.000 Kč vyměřeného odvodu, tj. více než 50 % původně vyměřené částky. Jelikož část I.D bod 2 podmínek pro poskytnutí dotace stanovuje v případě porušení rozpočtové kázně pevnou výši odvodu, žalovaný nemohl výši částky, kterou stěžovatelce ukládal odvést zpět, nijak moderovat (srov. např. rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2009, čj. 7 Afs 107/2008-100, v němž soud posuzoval rovněž přiměřenost výše odvodu; na rozdíl od cit. judikátu podmínky pro poskytnutí dotace v nynějším případě jasně stanovují výši odvodu).

[42] Jakkoliv stěžovatelka argumentuje, že na dotované stavby nemůže právo uvalit přísnější podmínky než na stavby nedotované, přičemž poukazuje na právní institut dodatečného povolení stavby, ani tuto výtku nelze hodnotit jako důvodnou. V obecné rovině zdejší soud upozorňuje, že na dotaci není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak (§ 14 rozpočtových pravidlech) a její poskytnutí ze státního rozpočtu je de facto dobrou vůlí státu, která musí být na druhé straně vyvážena *přísnými podmínkami*, jež zavazují jejího příjemce. Příjemce dotace je proto povinen při nakládání s rozpočtovými prostředky dodržovat nejen zákonné podmínky, ale též podmínky stanovené ve smlouvě či rozhodnutí o poskytnutí dotace (např. rozsudek ze dne 19. 3. 2008, čj. 9 Afs 113/2007-63, ve věci *Město Louny*). V konkrétní rovině pak zdejší soud upozorňuje, že dodatečné povolení stavby je právním institutem, který se vztahuje k územnímu a stavebnímu řízení, nikoliv k řízení kolaudačnímu.

[43] Stěžovatelka se v žádném případě nemůže dovolávat řádného splnění dotačních podmínek odkazem na to, že postupovala *contra legem*, tedy faktické užití bylo rozporné se stavem právním (kolaudačním rozhodnutím). Stěžovatelka využívala předmětnou halu v rozporu s účelem stanoveným v kolaudačním rozhodnutí (§ 126 odst. 1 stavebního zákona). Tím spáchala správní delikt a byla jí udělena pokuta ve výši 80.000 Kč

(rozhodnutí Magistrátu města Plzně, odboru stavebně správního ze dne 7. 4. 2009, čj. STAV/04107/09). Stěžovatelka nerespektovala předem stanovené podmínky pro čerpání dotace a ignorovala své zákonné povinnosti. Kvůli tomu porušila rozpočtovou kázeň, za což jí byl dle zákona správně vyměřen odvod.

[44] Proto je i tato námitka nedůvodná.

[45] K tomu stěžovatelka ještě uvádí, že soud se nezabýval otázkou, zda vůbec lze zkolaudovat stavbu k tak obecnému účelu, jakým je výroba potravinářských výrobků a nápojů. Předmětem dotační podpory byl developerský projekt stavby budovy, která má sloužit k určitému účelu; v hale se měla provozovat výrobní činnost podřaditelná pod kód OKEČ č. 15.00 – *Výroba potravinářských výrobků a nápojů*. Rozsah výrobních činností, jež spadají pod tento OKEČ je však značně široký. Vzhledem k širší možnosti využití nájemní haly, jež byla stavěna za účelem nájmu předem neurčené osobě, nebylo možno stavebně technicky uzpůsobit stavbu pro konkrétní požadavky tehdy neznámého typu výroby. Proto nemohla stěžovatelka stavbu hned po jejím dokončení zkolaudovat k předem stanovenému účelu. Tato podmínka byla takřka nesplnitelná. Krajský soud k tomu prý nepřihlédl.

[46] Tato námitka není přípustná, neboť ji stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

IV.D.

Využití zatravněných ploch

[47] Stěžovatelka se domnívá, že k vyřešení oprávněnosti souhlasu pracovníka agentury CzechInvest s užitím části zatravněných ploch k jinému účelu než účelu předvídanému dotačními podmínkami, je nutno nejprve vyřešit předběžnou otázkou. Tou je, zda užívání zatravněných ploch k dočasnému uložení produktů vznikajících při stavební činnosti v areálu stěžovatelky představuje nakládání s věcí opatřenou za prostředky dotace. Stěžovatelka uvádí, že předmětem podpory formou dotace bylo vybudování stavby způsobilé k výrobě potravinářských produktů. Tento účel byl dle stěžovatelky splněn. Podmínka nakládání s věcmi opatřenými za prostředky dotace s péčí řádného hospodáře nemůže být vykládána jako absolutní nedotknutelnost věcí, jež mají pro účel podpory jen okrajový význam. Není důvod podřazovat chování stěžovatelky pod porušení dotační kázně. Stěžovatelka jen vycházela z presumpce správnosti rozhodnutí agentury CzechInvest, na kterou nahlížela jako na správní orgán nadaný oprávněními v rámci řízení o poskytnutí dotace, realizace projektu a následné kontroly. Stěžovatelka navíc uvedla trávníky do původního stavu.

[48] Nejvyšší správní soud se stěžovatelkou nesdílí názor, že tento žalobní bod měl být posouzen jako předběžná otázka k relevanci souhlasu pracovníka CzechInvest se změnou podmínek čerpání dotace. Stěžovatelka v kasační stížnosti neuvádí žádné pádné argumenty, proč měl krajský soud při rozhodování suplovat její úlohu a „předběžnou otázku“ řešit i bez toho, aby stěžovatelka na tento právní aspekt v zákonné lhůtě soud odkázala.

pokračování

[49] V rozsahu této námitky se proto zdejší soud přiklání k závěru krajského soudu, který správně konstatoval, že tento žalobní bod byl podán opožděně, tj. po lhůtě podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. Stěžovatelka sice mohla měnit rozsah, v jakém rozhodnutí správního orgánu napadla, a uvádět příslušné žalobní body, avšak rozšiřovat je mohla pouze do konce lhůty pro podání žaloby. Nejvyšší správní soud sám nemůže zaujímat stanovisko k námitkám uplatněným před krajským soudem po této lhůtě, neboť by tak nahrazoval právní závěry krajského soudu (srov. přiměřeně rozsudek NSS ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004-74). Takový postup by rovněž nebyl v souladu s úkoly kasačního přezkumu.

[50] Tato výtku je tudíž nedůvodná.

[51] S tím souvisí další námitka. Jelikož na agenturu CzechInvest byla delegována oprávnění v rámci řízení o žádosti o poskytnutí dotace, realizace projektu a následné kontroly, stěžovatelka považovala agenturu za veřejnoprávní subjekt, který disponuje oprávněním vydat kladné stanovisko k dočasnému užití trávníků k jinému než původně předpokládanému účelu. Stěžovatelka prý oprávněně vycházela ze zásady presumpce správnosti rozhodnutí pracovníka agentury CzechInvest. Pokud stěžovatelka postupovala v souladu s tímto stanoviskem, nelze její jednání považovat za porušení rozpočtové kázně.

[52] Co se týče této námitky, zdejší soud již v prvním rozsudku v této věci čj. 1 Afs 54/2013 - 36 rekapituloval závěry krajského soudu. Pro pořádek tyto nyní opakuje: „*agentura CzechInvest nedisponuje oprávněním udělovat výjimky z dotačních pravidel. Souhlas s využitím pozemku upraveného z prostředků dotace k jinému účelu, který udělili zaměstnanci této agentury, nemá jakoukoliv oporu v právních předpisech a není s to změnit závazné podmínky dotace*“ (bod 21). Tehdy se však Nejvyšší správní soud vyjádřil pouze k přezkoumatelnosti závěrů krajského soudu; správnosti právní posouzení této otázky nikoliv.

[53] Zdejší soud souhlasí se stěžovatelem v tom, že agentura CzechInvest v řízení o žádosti o poskytnutí dotace vystupovala. Ze zákona ani z podmínek poskytnutí podpory však nevyplývá, že by agentura CzechInvest měla nějakou rozhodovací pravomoc. Ustanovení § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel pozitivně vymezuje, kdo může být poskytovatelem podpory. CzechInvest tímto poskytovatelem v režimu rozpočtových pravidel rozhodně být nemůže. Za použití odst. 3 poskytovatel rozhoduje o poskytnutí dotace; na základě odst. 14 pak jen a pouze poskytovatel může na základě žádosti příjemce změnit práva nebo povinnosti vyplývající z rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[54] Z obsahu bodu 7 části I.B podmínek je pravděpodobné, že agentura mohla kontrolovat a monitorovat realizaci projektu; tato pravomoc však v zákoně ani v těchto podmínkách není výslovně vyjádřena. Z ostatních ustanovení podmínek je však patrné, že regionální kancelář agentury je pouze kontaktním pracovištěm, které slouží k zprostředkování komunikace mezi poskytovatelem dotace a jejím příjemcem (zejména část I.B bod 6). Ani agentura CzechInvest, ani žádný její pracovník proto neměl v této věci oprávnění vydávat rozhodnutí. CzechInvest rovněž nemohl učinit faktický úkon, jímž by řádně změnil podmínky poskytnutí podpory.

[55] Námitka je tedy nedůvodná.

V.

Závěr a náklady řízení

[56] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[57] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému, jemuž by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec běžné 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 17. července 2014

Zdeněk Kühn
předseda senátu