



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Obec Sebranice**, se sídlem Sebranice č. p. 30, zast. Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou, se sídlem Olomoucká 36, Mohelnice, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 9. 10. 2014, č. j. 52 Af 5/2014 - 45,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích ze dne 9. 10. 2014, č. j. 52 Af 5/2014 - 45, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 17. 1. 2014, č. j. 1295/14/5000-24700-202129, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. V řízeních o kasační stížnosti a o žalobě proti rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 17. 1. 2014, č. j. 1295/14/5000-24700-202129, je žalovaný **p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 23.456 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokátky Mgr. Jany Zwyrtek Hamplové.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 1. 2014, č. j. 1295/14/5000-24700-202129, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil platební výměr Finančního úřadu pro Pardubický kraj ze

dne 18. 6. 2013, č. j. 1044449/13/2800-04704-603473, vyměřující žalobkyni odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 1.957.000 Kč.

V odůvodnění rozhodnutí žalovaný konstatoval, že v dané věci žalobkyně pochybila, neboť využila prostředky určené rozhodnutím o poskytnutí dotace za účelem výstavby bytů na výstavbu parkoviště. Neuznal argument, že se jedná o povinnost vyplývající ze stavebních předpisů, jelikož ani takováto povinnost žalobkyni neopravňovala k využití dotace ke stavbě objektů jiných než v rozhodnutí o dotaci schválených. Dále shledal porušení čl. VII. bodu f) podprogramu „Podpora výstavby podporovaných bytů“, který tvoří nedílnou součást rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 2. 9. 2009, č. j. 27706/2009 - 78, o poskytnutí dotace žalobkyni. Zjištěné porušení spočívalo v ujednání finanční jistoty pro zajištění pohledávek plynoucích ze smluv o nájmu bytů. Nepřisvědčil názoru žalobkyně, že jednala v zájmu hospodárnosti. Neztotožnil se ani s argumentem, že obsah i účel dotace byly naplněny, naopak poznamenal, že jejím jednáním byl ohrožen účel poskytnutí dotace, neboť smyslem dotačního programu mělo být poskytnutí bydlení osobám v nepříznivé sociální situaci. Žalovaný dospěl k názoru, že žalobkyně porušila rozpočtovou kázeň ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) s odkazem na § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. V důsledku uvedeného uložil žalobkyni povinnost provést odvod za porušení rozpočtové kázně dle § 44a odst. 3 písm. a) a § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel v celkové výši 1.957.000 Kč. Odvod ve výši 42.513 Kč byl uložen za porušení rozpočtové kázně spočívající v rozdílu mezi poskytnutou dotací a nákladem na výstavbu bytů podle položkového rozpočtu. Za sjednání finanční jistoty v rámci nájemních smluv uložil žalovaný odvod ve výši celkem 1.914.487 Kč. Žalovaný uložil odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši celé poskytnuté dotace.

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozsudkem ze dne 9. 10. 2014, č. j. 52 Af 5/2014 - 45, žalobu zamítl. V odůvodnění rozsudku soud s ohledem na totožnost žalobní argumentace s obsahem odvolání plně odkázal na žalobou napadené rozhodnutí, kde se žalovaný dostatečně vypořádal se všemi námitkami. Krajský soud poukázal na přípustnost takového postupu podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130, publ. pod č. 1350/2007 Sb. NSS. K žalobním námitkám krajský soud uvedl, že se rozpočtová pravidla vztahují i na obce, kterým lze v případě porušení stanovených povinností uložit odvod za porušení rozpočtové kázně. Konstatoval, že podmínky dotací byly jasné nastaveny, proto se žalobkyně nemůže odpovědnosti zprostit ani odkazem na zákon o obcích. Výklad žalovaného neshledal příliš formalistickým a přisvědčil jeho právnímu názoru o vrácení dotace v plné výši.

Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Konstatovala, že v posuzované věci nedošlo k porušení dotačních pravidel; i kdyby tomu tak bylo, nemohlo se jednat o porušení způsobující takové následky, jaké dovodil žalovaný. Stěžovatelka zejména namítala, že nebylo řádně vyhodnoceno, o jaký druh porušení se jednalo, jak bylo závažné, z jakých důvodů k němu došlo, s jakými faktickými dopady bylo spojeno, a dále že nebylo přihlédnuto k naplnění účelu dotace. Uvedenou sankci shledala příliš přísnou, neboť

pokračování

žalovaný, ani krajský soud vůbec neakcentovali účel a smysl poskytnuté dotace a její faktické využití. Poznamenala, že účel i obsah dotace byly splněny. Stěžovatelka dále krajskému soudu i správním orgánům vytýkala příliš formalistický výklad norem. Zdůraznila, že výstavbou parkoviště chtěla vyhovět požadavkům stavebních předpisů a při sjednávání finančních jistot jednala v zájmu hospodárnosti. Navrhovala, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svém právním názoru. Uvedl, že podmínky dotačního programu jsou jasné. Konstatoval, že z dotačního programu nevyplývalo právo stěžovatelky využít prostředky na jiné účely, než ke kterým jí byly prostředky poskytnuty. Dle jeho názoru došlo sjednáním finančních jistot k zajištění pohledávek z nájemní smlouvy k ohrožení účelu dotace. Kasační stížnost navrhl zamítnout.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle něžž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti označila stěžovatelka důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Ze správního spisu vyplynulo, že Ministerstvo pro místní rozvoj rozhodnutím ze dne 2. 9. 2009, č. j. 27706/2009 - 78, a rozhodnutím ze dne 26. 10. 2009, č. j. 32514/2009 - 78, rozhodlo o poskytnutí dotace žalobkyni v celkové výši 1.957.000 Kč na dotační akci vedenou u Ministerstva pro místní rozvoj pod evidenčním číslem 1175140084. Nedílnou součástí rozhodnutí ze dne 2. 9. 2009, č. j. 27706/2009 - 78 byly i závazné pokyny a úplné znění podprogramu „Podpora výstavby podporovaných bytů“ (dále jen „podprogram“) a zástupce stěžovatelky se k jejich plnění zavázal. Z dotace měla být zajištěna výstavba 4 vstupních bytů ve smyslu čl. VIII. bodu 2. podprogramu.

Kasační stížnost je důvodná.

Podle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel „[n]eoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty, porušení účelu nebo podmínek, za kterých byly prostředky zařazeny do státního rozpočtu nebo přesunuty rozpočtovým opatřením a v rozporu se stanoveným účelem nebo podmínkami vydány; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.“

Ustanovení čl. VII. písm. f) podprogramu uvádí: „[p]říjemce dotace nepodmíní uzavření smlouvy o nájmu podporovaného bytu složením finančních prostředků na úhradu nákladů výstavby ani složením kaucí na zajištění svých pohledávek vyplývajících z nájemní smlouvy ani jiným finančním plněním, např. darem.“

Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel uvádí: „[p]orušením rozpočtové kázně je ... b) neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.“

Podle § 44a odst. 3 písm. a) rozpočtových pravidel „[f]yzická osoba nebo právnická osoba jiná než stát, která porušila rozpočtovou kázeň, je povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky podle § 44 odst. 2 písm. j) nebo jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. i) nebo j).“

Podle § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel „[o]dvod za porušení rozpočtové kázně činí v ostatních případech částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.“

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 7. 2008, č. j. 9 Afs 202/2007 – 68, (www.nssoud.cz), vyjádřil závěr, že „[p]ři hodnocení neurčitého pojmu neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků [§ 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech] je nutné, krom jiného, vycházet i z účelu poskytnutých veřejných prostředků a jeho naplnění. Z tohoto vyplývá, že nikoliv každé porušení příslušné povinnosti je zároveň neoprávněné použití prostředků a jako takové musí být vráceno zpět do veřejného rozpočtu.“

Ze správního spisu vyplynulo, že stěžovatelka využila částku ve výši 42.513 Kč k výstavbě tří parkovacích míst v blízkosti předmětných bytů. Rovněž správní spis obsahuje informace o uzavření nájemních smluv mezi stěžovatelkou a nájemníky k předmětným bytům vyžadující uhrazení kaucí k zajištění závazků plynoucích z nájemních smluv. V dané věci tak lze přisvědčit názoru žalovaného o porušení rozpočtové kázně stěžovatelkou.

Podle § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel činí odvod za porušení rozpočtové kázně částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň. Rozpočtová pravidla přímo neurčují, že částkou, v jaké byla porušena rozpočtová pravidla, je třeba vždy rozumět celou poskytnutou dotaci. Naopak ze znění § 44a odst. 4 písm. c) je zřejmý úmysl zákonodárce odvést při porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu odvod ve stejné výši, v jaké byla rozpočtová kázeň porušena, tedy i úmysl zohlednit při stanovení výše odvodu tu část peněžních prostředků, které byly čerpány v souladu s dohodnutými či stanovenými podmínkami. K obdobnému případu se shodně vyjádřil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 11. 6. 2009, č. j. 7 Afs 107/2008 - 100 (www.nssoud.cz).

Správní orgán je povinen při ukládání sankce za porušení rozpočtové kázně ve formě odvodu zejména zohlednit závažnost konkrétních porušení podmínek poskytnutí dotace, závažnost jednotlivých pochybení příjemce dotace ve vztahu k čerpané částce

pokračování

prostředků státního rozpočtu, posoudit, v jaké fázi realizace smlouvy o dílo k těmto pochybením docházelo a jaké byly dopady těchto pochybení, a vymezit, jaká část dotace byla čerpána bezchybně, a tuto bezchybnou část zhodnotit v rámci proporcionality výše odvodu. K uvedeným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 31. 3. 2014, č. j. 2 Afs 49/2013 - 34.

Aplikoval-li žalovaný právní názor, že jakékoliv porušení dotačních podmínek vede k odnětí celé dotace (navíc ze zjištění v kontrolním protokolu orgánu prvního stupně vyplývá, že jsou všechny byty obsazeny osobami z cílové skupiny, a účel se tak i přes dílčí pochybení stěžovatelky nepochybně podařilo naplnit) a krajský soud jeho právní názor převzal, pak Nejvyšší správní soud uvádí, že žalovaný i krajský soud příslušnou právní otázku posoudili nesprávně.

Žalovaný pochybil, neboť nezhodnotil v rámci úvahy o sankčním odvodu zejména tu část peněžních prostředků, jež byla čerpána v souladu s dohodnutými či stanovenými podmínkami, nezohlednil ani závažnost konkrétních porušení podmínek. Dále neposoudil závažnost jednotlivých pochybení stěžovatelky ve vztahu k čerpané částce, nezabýval se posouzením, jaké byly dopady zjištěných pochybení, přičemž nevymezil, jaká část dotace byla čerpána bezchybně, a tuto bezchybnou část nezhodnotil v rámci proporcionality výše odvodu. Ve světle uvedeného Nejvyšší správní soud kasační stížnost shledal důvodnou.

Jelikož už v žalobním řízení zde byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného o odvolání, krajský soud by v novém žalobním řízení nemohl učinit nic jiného, než rozhodnutí žalovaného zrušit. Shora uvedený závěr Nejvyššího správního soudu vede k nutnosti vydání nového rozhodnutí o odvolání. Povaha věci umožňuje, aby Nejvyšší správní soud o žalobě sám rozhodl a podle § 110 odst. 2 písm. a), § 78 odst. 1 a odst. 4 s. ř. s. současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil pro nezákonnost také rozhodnutí žalovaného o odvolání a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. použitého přiměřeně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. „[r]ozhodl-li Nejvyšší správní soud současně o odmítnutí návrhu, zastavení řízení, o postoupení věci nebo způsobem podle odstavce 2, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.“

O náhradě nákladů řízení před Krajským soudem v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích a řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že stěžovatelka má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložila, neboť měla ve věci plný úspěch (§ 60 odst. 1 věty první za použití § 120 s. ř. s.). Důvodně vynaložené náklady řízení tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 2.000 Kč, za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč a dále odměna za zastupování advokátem.

Odměna za zastupování byla určena podle § 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů, a to za úkony učiněné zástupkyní stěžovatelky v řízení u krajského soudu [převzetí a příprava zastoupení podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu a písemné podání ve věci samé (žaloba) podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] a v řízení o kasační stížnosti [porada s klientem

přesahující jednu hodinu podle § 11 odst. 1 písm. c) advokátního tarifu, písemné podání ve věci samé (kasační stížnost) podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za každý z těchto úkonů právní služby náleží odměna ve výši 3.100 Kč, celkem 12.400 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za každý z uvedených čtyř úkonů, celkem 1.200 Kč. Zástupkyně stěžovatelky prokázala, že je plátcem DPH, proto součástí nákladů tvoří rovněž tato daň ve výši 2.856 Kč, tj. 21 % z částky 13.600 Kč. Celkové důvodně vynaložené náklady stěžovatelky tak činí 23.456 Kč.

Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud uložil procesně neúspěšnému žalovanému povinnost zaplatit úspěšné stěžovatelce na náhradě nákladů řízení částku ve výši 23.456 Kč k rukám její zástupkyně. Ke splnění této povinnosti stanovil soud přiměřenou lhůtu 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 5. prosince 2014

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu