



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce **Města Pyšely**, se sídlem Pyšely, T. G. Masaryka 4, zastoupeného Mgr. Bc. Davidem Raisem, advokátem se sídlem Praha 8, Thámova 181/20, proti žalovanému **Odvolacímu finančnímu ředitelství**, se sídlem Brno, Masarykova 31, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2014, č. j. 45 Af 36/2012 - 119,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jeho zástupce.

### **Odůvodnění:**

Rozhodnutími Finančního ředitelství v Praze ze dne 16. 10. 2012, č. j. 5798/12-1700-201164 a č. j. 5799/12-1700-201164, bylo podle § 114 an. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „daňový řád“), zamítnuto žalobcovo odvolání proti platebním výměrům Finančního úřadu Praha – západ, pracoviště Benešov (dále též jen „správce daně“) ze dne 23. 7. 2012, č. j. 350351/12/060982201521 a č. j. 350355/12/ 060982201521, kterými byl žalobci podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 29. 12. 2011 (dále jen „rozpočtová pravidla“), vyměřen odvod do Národního fondu za porušení rozpočtové kázně. Proti rozhodnutím Finančního ředitelství v Praze podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Praze (dále též

jen „krajský soud“), na jejímž podkladě krajský soud svým rozsudkem ze dne 14. 1. 2014, č. j. 45 Af 36/2012 - 119, tato rozhodnutí zrušil.

Jak vyplynulo z odůvodnění napadeného rozsudku, krajský soud nejprve poukázal na skutečnost, že od 1. 1. 2013, kdy nabyl účinnosti zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, přešla působnost Finančního ředitelství v Praze na Odvolací finanční ředitelství, s nímž proto krajský soud jednal jako se žalovaným. Dále krajský soud, na podkladě předloženého správního spisu, zrekapituloval obsah rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 3. 5. 2009, č. j. SFŽP 022479/2007, o poskytnutí dotace z prostředků Fondu soudržnosti (dále též jen „rozhodnutí o poskytnutí dotace z FS“). V tomto rozhodnutí, které se prakticky shoduje s formulářem obsaženým v příloze č. 3 vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku (dále jen „vyhláška“), je jako datum ukončení realizace akce stanoven den 21. 8. 2009 a jako mezní datum vypracování zprávy o závěrečném hodnocení akce den 30. 1. 2010. Sloupec „závaznost termínu“ vyplněn není, nicméně k jeho nadpisu se váže poznámka pod čarou, která uvádí, že v případě, že není závaznost termínu, parametru nebo ukazatele na formuláři stanovena, jsou uvedené hodnoty orientační nebo stanoví vybrané závaznosti správce programu v podmínkách; podmínky programu však obsahují pouze termín pro poskytnutí podkladů k závěrečnému vyhodnocení akce (do 30. 1. 2010). Dále krajský soud shrnul obsah rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 2. 4. 2008, č. 07003664-SFŽP, o poskytnutí podpory na spolufinancování projektu v rámci operačního programu Životní prostředí z prostředků Státního fondu životního prostředí ČR (dále též jen „rozhodnutí o poskytnutí dotace ze SFŽP“), na základě kterého byla s příjemcem dotace uzavřena smlouva o poskytnutí podpory ze SFŽP v rámci Operačního programu „Životní prostředí“ (dále též jen „smlouva o poskytnutí dotace ze SFŽP“). Rovněž tato smlouva stanoví jako závazné pouze datum 30. 1. 2010, do kterého musí příjemce dodat poskytovateli podklady k závěrečnému vyhodnocení akce. Krajský soud připomněl, že ačkoli došlo k prodloužení termínu ukončení stavby, příčinou bylo opožděné přiznání finančních prostředků; žalobce však změnu termínu ohlásil a SFŽP neshledal porušení podmínek poskytnuté dotace. Není rovněž sporu o tom, že termín závěrečného vyhodnocení akce žalobce splnil, neboť podklady předložil s předstihem již 11. 1. 2010. Správce daně nicméně zastával názor, že termín, do kterého má být dosaženo účelu poskytnutí dotace, je podle rozpočtových pravidel vždy závazný; označení tohoto termínu za orientační je právně neúčinné, a proto nedodržením (byť jen „orientačního“) termínu realizace akce došlo k porušení podmínek poskytnutí dotace.

V návaznosti na výše uvedené skutečnosti se proto krajský soud nejprve zabýval otázkou, zda „termín dokončení realizace“, jímž žalobce i žalovaný shodně rozumí datum vydání kolaudačního souhlasu na dotací podporovanou stavbu, byl pro žalobce jako příjemce dotace závazný, a zda lze „*lhůtu, v níž má být dosaženo stanoveného účelu dotace*“ ve smyslu § 14 odst. 3 písm. e) rozpočtových pravidel ztotožňovat s „*termínem dokončení realizace*“. Krajský soud dospěl k závěru, že z (nezávazného) textu stanoviska GFR se podává pouze to, že má být ustálenou správní praxí označovat termín, do něž má být dosaženo stanoveného účelu poskytnutí dotace ve smyslu § 14 odst. 3 písm. e) rozpočtových pravidel, jako „*termín realizace akce*“. Hned následující sousloví „*tento termín, pokud se shoduje s termínem, do kterého má být účelu dosaženo*“ přesto naznačuje, že

pokračování

neshoda mezi oběma termíny není vyloučena. Náležitosti správního rozhodnutí o poskytnutí dotace a použitelná výkladová pravidla pro taková správní rozhodnutí nestanoví podle krajského soudu ani vyhláška; v § 2 písm. d) vyhlášky je uvedeno pouze pravidlo, jak má být příslušný údaj evidován v Informačním systému programového financování (dále též jen „ISPROFIN“). Ačkoli krajský soud reflektoval, že pro příjemce dotace nejsou závazné údaje, které poskytovatelé dotace zadávají do informačního systému, neboť příjemce jejich podobu nemůže nijak ovlivnit, při vědomí jednoty právního řádu a vzhledem k tomu, že vyhláška reguluje otázky bezprostředně související s vydáváním rozhodnutí o poskytnutí dotace a že rozhodnutí o poskytnutí dotace je očividně výstupem z informačního systému ISPROFIN, připustil užití vyhlášky jako pomocného výkladového nástroje. Jazykový výklad § 14 odst. 3 písm. e) rozpočtových pravidel, podle kterého by bylo možné pojem „*lhůta, do níž má být dosaženo stanoveného účelu*“ ztotožnit s pojmem „*termín závěrečného vyhodnocení akce*“, krajský soud označil za neudržitelný. Závěrečné vyhodnocení akce totiž logicky musí následovat po ukončení realizace akce a po naplnění účelu poskytnuté dotace, jinak by šlo o hodnocení předčasné, a tudíž nevypovídající. Za zásadní považoval krajský soud text pod bodem 1 části „*Závěrečná ustanovení*“ rozhodnutí o poskytnutí dotace ze SFŽP a poznámku pod čarou v rozhodnutí o poskytnutí dotace z FS; oba texty sice upozorňují na to, že závaznost termínu může být stanovena i v podmínkách poskytnutí dotace či ve smlouvě o poskytnutí dotace, závaznost termínu realizace však neplyne ani z jednoho dokumentu. Uvádí-li čl. III bod 5 písm. a) smlouvy o poskytnutí dotace ze SFŽP a oddíl A písm. a) podmínek poskytnutí dotace z FS, že příjemce je povinen akci provést v souladu s předloženou žádostí, pak žádost obsahuje dokonce termín 12. 9. 2008. Je proto evidentní, že rozhodnutí o poskytnutí dotace z FS termín realizace akce oproti žádosti posunulo o téměř rok, a proto krajský soud dovodil, že dotace byla zjevně poskytnuta s předpokladem pozdějšího termínu realizace.

Krajský soud se v návaznosti na zjištění, že termín realizace akce nebyl jako závazný určen ani smlouvami o poskytnutí dotace, ani správními rozhodnutími, zabýval otázkou, zda je možné závaznost termínu realizace akce dovodit z právních předpisů. S odkazem na § 14 odst. 3, 5 a 6 rozpočtových pravidel, však dospěl k závěru, že rozpočtová pravidla stanoví pouze, jaké povinné náležitosti má obsahovat rozhodnutí o poskytnutí dotace, avšak povinnosti příjemce dotace konstituuje teprve samotné rozhodnutí o poskytnutí dotace, respektive dobrovolně převzatý závazek z veřejnoprávní smlouvy. Citovaná ustanovení tedy sice mohou sloužit jako výkladové vodítko tam, kde panují pochybnosti o tom, zda příslušná podmínka byla stanovena jako povinná, avšak v případě, kdy rozhodnutí či smlouva výslovně zmiňuje, že tomu tak není, nelze s odkazem na zákonnou úpravu v rozpočtových pravidlech dovodit v neprospěch adresáta veřejné správy opak. Ačkoli krajský soud uznal, že takové rozhodnutí či smlouva nejsou v souladu se zákonem, zdůraznil, že jsou pro správní orgán závazné do doby, než dojde k jejich změně, neboť nezákonnost nelze stavět na roveň nicotnosti. S odkazem na § 99 odst. 1 věty první daňového řádu upravujícího institut předběžné otázky proto podle krajského soudu platí, že nedošlo-li ke změně nezákonného rozhodnutí, je třeba mít termín realizace akce za orientační, tedy pro žalobce nezávazný. Krajský soud dodal, že sám žalobce učinil vše potřebné, co mu v této souvislosti rozhodnutí o poskytnutí dotace ukládalo; nemohlo tedy dojít k porušení rozpočtové kázně a nebyl dán důvod k uložení odvodu.

Proti tomuto rozsudku nyní brojí žalovaný (dále též jen „stěžovatel“) kasační stížností, v níž odkazuje na stížnostní důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

V úvodu kasační stížnosti stěžovatel připouští, že nevyplněná část rozhodnutí o poskytnutí dotace z FS, tedy prázdný sloupec „*závaznost termínu*“, může působit výkladové potíže, ale vzhledem k tomu, že přesná informace o termínu realizace akce je zmíněna pouze v tomto rozhodnutí, je nesporné, že lhůtou, v níž mělo být stanoveného účelu dosaženo, je právě datum 21. 8. 2009. Krajský soud při svém výkladu poznámky pod čarou převzal její doslovné znění, aniž by na ni nahlížel komplexně. Vzhledem k tomu, že závazný termín realizace akce je uveden výhradně v rozhodnutí o poskytnutí dotace, nelze převzít doslovný výklad poznámky, aniž by to znamenalo, že dotace byla poskytnuta bez stanovení termínu ukončení akce, tedy v rozporu s rozpočtovými pravidly. Stěžovatel upozorňuje, že závěry soudu ohledně závaznosti data 12. 9. 2008 tak, jak bylo přislíbeno v žádosti o poskytnutí dotace ve vazbě na koordinované správní řízení, stěžovatel nikdy nesdílel a uvedený termín nikdy jako závazný nevykládal.

Dále stěžovatel nesouhlasí s tím, že by tu existovala jakákoli spojitost mezi rozhodnutím o poskytnutí dotace z FS a rozhodnutím o poskytnutí podpory ze SFŽP. Jedná se dva zcela odlišné zdroje financování, kdy v jednom případě Ministerstvo životního prostředí plní pouhou roli zprostředkovatele a v druhém roli poskytovatele dotace, a proto podmínky pro použití prostředků nemusí být stanoveny zcela shodně. Je proto zavádějící odkazovat, stran závaznosti termínu skončení akce z prostředků poskytnutých z FS, na termíny uváděné v žádosti o poskytnutí dotace, či na rámcové termíny ukončení akce uvedené v rozhodnutí o poskytnutí dotace ze SFŽP. Odvod za porušení rozpočtové kázně byl jednoznačně uložen za porušení při čerpání dotace poskytnuté z FS, kdy byl jediným termínem realizace akce den 21. 8. 2009, uvedený v rozhodnutí o poskytnutí dotace z FS. Pro úplnost stěžovatel zdůrazňuje, že závaznost termínu závěrečného vyhodnocení akce uznává nejen krajský soud, ale i žalobce, naproti tomu závaznost termínu ukončení akce je mezi účastníky předmětem sporu. Co se týče výkladu pojmu „*závěrečné vyhodnocení akce*“, nesouhlasí stěžovatel, že jej lze ztotožnit s pojmem „*naplnění účelu poskytnuté dotace*“. Ztotožňuje se s krajským soudem v tom směru, že závěrečné vyhodnocení akce musí z logiky věci následovat teprve po ukončení realizace akce, tj. až po předpokládaném naplnění účelu dotace, a dodává, že termínu dosažení účelu poskytnuté dotace koresponduje datum kolaudace díla.

V další části kasační stížnosti rozvádí stěžovatel názor, že poznámka pod čarou nemůže být vykládána jako rozhodnutí správního orgánu o nezávaznosti zákonem předepsané podstatné náležitosti rozhodnutí o poskytnutí dotace. S odkazem na § 14 odst. 3 písm. g), § 14 odst. 5 a § 44a odst. 4 písm. a) rozpočtových pravidel stěžovatel uvádí, že poskytovatel mohl v rozhodnutí o poskytnutí dotace vyčlenit další podmínky a uvést, že nesplnění některé z nich je méně závažné. Lhůta, v níž má být stanoveného účelu dosaženo [§ 14 odst. 3 písm. e) rozpočtových pravidel], je však náležitostí rozhodnutí o poskytnutí dotace a nelze ji vyčlenit jako podmínku méně závaznou, neboť to by bylo v rozporu s rozpočtovými pravidly. Stěžovatel uzavírá, že krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k nesprávnému závěru, dovodil-li, že ustanovení rozpočtových pravidel jsou závazná pouze

pokračování

pro poskytovatele dotace. Upozorňuje, že žalobce neučinil žádné kroky k tomu, aby závazný termín zjistil; z této nečinnosti proto stěžovatel dovozuje, že byl se lhůtou realizace akce uvedenou v rozhodnutí o poskytnutí dotace z FS srozuměn. Termín 21. 8. 2009 ostatně upřesněn nebyl ani v podmínkách stanovených správcem programu, ani v jiném rozhodnutí poskytovatele, a proto jej stěžovatel neměl pojímat jako nezávazný či orientační. Z uvedených důvodů je stěžovatel přesvědčen, že nepochybil, pokud postupoval podle § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel, a proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti především uvádí, že se s napadeným rozsudkem plně ztotožňuje. Zastává názor, že tabulka obsažená v rozhodnutí o poskytnutí dotace z FS je esenciální náležitostí tohoto rozhodnutí. Smysl poznámky pod čarou spatřuje právě v rozlišení pojmů uvedených v rozhodnutí na závazné a orientační. Jedná se tedy o podstatný údaj, se kterým jsou spojeny velmi významné důsledky. Žalobce nesouhlasí s názorem žalovaného, že mezi rozhodnutím o poskytnutí dotace z FS a rozhodnutím o poskytnutí dotace ze SFŽP neexistuje žádná spojitost. Ačkoli se jedná o dva odlišné zdroje financování (jeden ze zdrojů Evropské unie, druhý ze zdrojů České republiky), oba jsou nerozlučně spojeny (slouží k realizaci téže akce s názvem „*Pyšely - recyklace čistírenských kalů – kompostárna a rákosové pole*“) a podmíněny (prostředky z fondů Evropské unie nebudou poskytnuty, pokud nebudou poskytnuty prostředky ze státního rozpočtu). Žalobce konečně nikdy nebyl a ani nemohl být srozuměn s tím, že termín kolaudace je závazný a nepřekročitelný, jak se snaží prokázat žalovaný; trvá tedy na tom, že v rozhodnutí o poskytnutí dotace je jednoznačně uveden tento termín jako orientační a takto ho chápe i poskytovatel dotace. Ze všech uvedených důvodů navrhuje žalobce, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Nejvyšší správní soud použil při posouzení věci obdobný algoritmus jako krajský soud v napadeném rozsudku. Na prvním místě zkoumal obsah rozhodnutí o poskytnutí dotace z FS a na ně navazující „*Podmínky poskytnutí dotace*“ (ev. č. ISPROFIN: 1152420110), na místě druhém potom rozhodnutí o poskytnutí dotace ze SFŽP a na ně navazující smlouvu o poskytnutí dotace ze SFŽP (tj. smlouvu č. 07003664 o poskytnutí podpory ze Státního fondu životního prostředí ČR v rámci operačního programu Životní prostředí). Účelem tohoto zkoumání bylo zjistit, zda některý z těchto dokumentů nezakotvuje pro žalobce závazný „*termín realizace akce*“.

O obsahu rozhodnutí o poskytnutí dotací a na ně navazujících dokumentů mezi účastníky řízení v zásadě sporu není. Nejvyšší správní soud potvrzuje, že část rozhodnutí o poskytnutí dotace z FS označená podtitulkem „*Pro další přípravu akce se určují následující termíny*“ obsahuje v řádku 198 011 (20200) *Realizace akce* jako datum ukončení etapy termín 21. 8. 2009 a v řádku 198 012 (20301) *Vypracování zprávy o závěrečném vyhodnocení akce* termín 30. 1. 2010. Ve sloupci „*Závaznost termínu \*\*\**)“, dělícího se na podsloupce

„termín lze překročit o“ a „postih \*\*“), však žádné další údaje uvedeny nejsou a všechna pole tohoto sloupce ponechalo Ministerstvo životního prostředí (jakožto subjekt, který uvedené rozhodnutí vydal) nevyplněné. V poznámce pod čarou „\*\*\*“ je potom vysvětleno, že v případě, že není závaznost termínu, závaznost parametru nebo závaznost ukazatele na formuláři stanovena, jsou uvedené hodnoty orientační nebo stanoví vybrané závaznosti správce programu v podmínkách. V rozhodnutí o poskytnutí dotace ze SFŽP, na rozdíl od rozhodnutí o poskytnutí dotace z FS, žádné datum uvedeno není. Jeho část pojmenovaná jako „*Závěrečné ustanovení*“ v bodu 1 uvádí, že termín realizace je orientační a odpovídá stavu z období přípravy rozhodnutí a že závazné termíny realizace akce stanoví Fond ve smlouvě o poskytnutí podpory (případné prodloužení v dodatku ke smlouvě).

Podmínky poskytnutí dotace ev. č. ISPROFIN 1152420110, navazující jako „*Příloha č. 1*“ na rozhodnutí o poskytnutí dotace z FS, upřesňují, že účel, pro který je dotace poskytována, bude řádně plněn nejméně po dobu 5 let od ukončení realizace akce [oddíl A., písm. c), odrážka pátá] a že podklady k závěrečnému vyhodnocení akce, v rozsahu podle přílohy č. 6 „*směrnice Ministerstva životního prostředí č. 7/2007 o předkládání žádostí a o poskytování prostředků pro projekty z OPŽP včetně spolufinancování ze SFŽP a státního rozpočtu České republiky – kapitoly 315 (životní prostředí)*“ (dále též jen „*směrnice MŽP*“), které budou východiskem pro ukončení akce v ISPROFIN, budou Fondu předloženy do 30. 1. 2010 [část A., písm. d)]. V části C, bodu 2 je dále zakotveno, že nesplnění jakékoli z podmínek (vyjma těch, které jsou uvedeny v části C, bodu 1), bude hodnoceno jako porušení rozpočtové kázně a povede k odvodu. Rovněž nesplnění kterékoli z podmínek uvedených v oddílu A, písm. a) až c) či oddílu B, písm. b) a c) bude postiženo odvodem ve výši celkové částky dotace; při souběhu různých postihů se uplatní ten, kterému odpovídá větší hodnota odvodu [oddíl C, bod 5]. Podle oddílu B bodu 3 nazvaného jako „*Další povinnosti příjemce dotace, související s realizací akce*“, je příjemce dotace povinen bez zbytečného odkladu požádat Ministerstvo životního prostředí prostřednictvím FS o změnu tohoto rozhodnutí v případě takových změn skutečností či podmínek v něm předpokládaných, které by příjemci podpory znemožnily splnit jeho povinnosti stanovené tímto rozhodnutím (u povinností vázaných na konkrétní termín před uplynutím příslušného termínu v takovém předstihu, aby bylo možno žádost řádně posoudit a vyřídit). Smlouva o poskytnutí dotace ze SFŽP uvádí v oddílu III bodu 5 písm. d), že účel, pro který je dotace podle této smlouvy poskytnuta, bude řádně plněn nejméně po dobu 5 let od ukončení realizace akce. Oddíl III bod 5 písm. f) této smlouvy dále stanoví, že podklady k závěrečnému vyhodnocení akce v rozsahu podle přílohy č. 6 směrnice MŽP budou Fondu předloženy do 30. 1. 2010. Část smlouvy nazvaná jako „*C. Další povinnosti příjemce podpory – související s realizací akce*“ v písmenu d) zakotvuje, že příjemce podpory je povinen bez zbytečného odkladu požádat Fond o změnu této smlouvy v případě takových změn skutečností či podmínek v ní předpokládaných, které by příjemci podpory znemožnily splnit jeho povinnosti stanovené tímto rozhodnutím (u povinností vázaných na konkrétní termín před uplynutím příslušného termínu v takovém předstihu, aby bylo možno žádost řádně posoudit a vyřídit).

Na podkladě takto shrnutého a pro věc podstatného obsahu výše uvedených listin, dospívá Nejvyšší správní soud ke shodnému závěru jako soud krajský, tedy, že ani jedno z rozhodnutí o poskytnutí dotace a na ně navazujících dokumentů nelze rozumně vyložit jinak, než tím způsobem, že poskytovatel podpory sice stanovil jako *termín realizace akce* datum 21. 8. 2009, nicméně toto datum považoval za pouhou „*orientační*“ hodnotu.

pokračování

Závaznost tohoto data, případně jiný závazný *termín realizace akce*, totiž nevyplývá ani z jednoho rozhodnutí, a dokonce ani z podmínek poskytnutí dotace z FS či ze smlouvy o poskytnutí dotace ze SFŽP (jak již bylo shrnuto, veškerá v těchto dokumentech uvedená data či termíny, stejně jako sankce, se vztahují k jiným povinnostem příjemce dotace). Výtka stěžovatele, že krajský soud vnímal poznámku pod čarou izolovaně, nikoli komplexně a v širších souvislostech, proto očividně neobstojí.

Nebyl-li žalobce povinen realizovat akci do termínu uvedeného v rozhodnutí o poskytnutí dotace a v dokumentech na ně navazujících, odvíjel se krajský soud ve svých úvahách správným směrem, pokud hledal odpověď na otázku, zda mezní datum realizace akce nevyplývá z právního předpisu [konkrétně z § 14 odst. 3 písm. e) rozpočtových pravidel či z § 2 písm. d) vyhlášky], případně ze samotné žádosti o poskytnutí dotace [oddíl III bod 5 písm. a) smlouvy o poskytnutí dotace ze SFŽP].

Podle § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 5. 2010, rozhoduje o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci poskytovatel na základě žádosti příjemce. Vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí, které mj. obsahuje lhůtu, v níž má být dosaženo stanoveného účelu [§ 14 odst. 3 písm. e) rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 5. 2010]. Podle § 2 písm. d) vyhlášky, ve znění účinném do 18. 1. 2010, se ukončením akce rozumí závazný termín, kdy účastník programu dosáhne stanoveného účelu.

Co se týče citovaného ustanovení § 14 odst. 3 písm. e) rozpočtových pravidel a stěžovatelem tvrzené shody pojmů „*lhůta, v níž má být dosaženo stanoveného účelu*“ a „*termín realizace akce*“, stěžovatel v druhostupňovém rozhodnutí sice nikoli výslovně, avšak přesto rozpoznatelně vychází ze stanoviska GŘC, z něhož vyplývá, že pojmu „*termín realizace akce*“ bývá ve formulářích ISPROFIN obvykle užíváno *promiscue* s pojmem „*lhůta, v níž má být dosaženo stanoveného účelu dotace*“. Interní normativní akty (jako jsou různá metodická sdělení, pokyny či směrnice) nicméně nedisponují všeobecnou právní závazností a jejich obsah mohou soudy podrobit přezkumu. Stejně tak mohou soudy podrobit vlastnímu kritickému náhledu výklad právních předpisů v těchto interních normativních aktech podaný. Na obojím nicého nemění ani to, že interní akty dotvářejí právní praxi a bylo by v rozporu se zásadou zákazu libovůle a rovného zacházení, pokud by se od nich správní orgány v jednotlivých případech bezdůvodně odchýlily (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010 - 63, ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 - 57, či ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007 - 251). To však platí pouze za předpokladu, že jsou vydány v mantinelech zákonné úpravy a dovolává-li se jich sám účastník tam, kde je přesvědčen, že mu aplikace interního aktu může být ku prospěchu; totéž však neplatí v opačném gardu, a tedy interních aktů se nemohou dovolávat správní orgány k tíži účastníka. V neposlední řadě ale krajský soud správně vystihl, že ani stanovisko GŘC není stran totožnosti pojmů „*lhůta, v níž má být dosaženo stanoveného účelu*“ a „*termín realizace akce*“ zcela jednoznačné, což je další důvod, proč jako závazné interpretační vodítko posloužit nemůže.

Nezávazný charakter má také směrnice MŽP, která v čl. 4 odst. 6 uvádí, že pro účely této směrnice se za *termín dokončení realizace projektu* považuje datum vydání kolaudačního souhlasu, oznámení o užívání podle příslušných ustanovení stavebního

zákona v platném znění, nebo termín schválení protokolu o předání a převzetí díla (v případech, kde se na realizaci projektu nevyžaduje stavební povolení). Ačkoli obsah žaloby a dalších vyjádření skutečně nenasvědčuje tomu, že by mezi žalobcem a stěžovatelem panoval názorový rozkol, zda právě kolaudační souhlas může být tím dokumentem, který potvrdí splnění mezního termínu pro realizaci akce (zde výstavbu kompostárny a rákosového pole) a přestože je i Nejvyšší správní soud přesvědčen, že přinejmenším v souzené věci je takový výklad rozumný a logicky opodstatněný, výše zvýrazněné sousloví „*pro účely této směrnice*“ vylučuje mechanické převzetí textu směrnice MŽP jako výkladového nástroje.

Pouze pro úplnost zdejší soud dodává, že podmínky poskytnutí dotace z FS sice odkazují na směrnici MŽP, nikoli však v souvislosti s termínem realizace akce, ale v souvislosti s rozsahem podkladů, které má příjemce dotace předložit v rámci závěrečného vyhodnocení akce, a dále též v souvislosti s povinností příjemce dotace dodržovat pravidla pro zadávání zakázek. Naproti tomu, provázanost smlouvy o poskytnutí dotace ze SFŽP a směrnice MŽP je ještě těsnější, neboť oddíl II bod 2 smlouvy uvádí, že podpora ze SFŽP je poskytována mj. v režimu směrnice MŽP. Naproti tomu žádný z výše zmíněných dokumentů se ve svém textu neodkazuje na stanovisko GRČ.

Nejvyšší správní soud rovněž sdílí zdrženlivý přístup krajského soudu k aplikaci ustanovení § 2 písm. d) vyhlášky, které pro její účely rozumí ukončením akce závazný termín, kdy účastník programu dosáhne stanoveného účelu. Tato vyhláška, která byla přijata k provedení § 13 odst. 4 rozpočtových pravidel, skutečně nestanoví povinný obsah rozhodnutí o poskytnutí dotace a primárně upravuje pouze postup při evidenci programů v ISPROFIN a při jejich závěrečném vyhodnocení. Ačkoli tedy upravuje problematiku bezprostředně související s poskytováním dotací, povinnosti v ní uvedené nestíhají příjemce dotace, nýbrž jejího poskytovatele, což ostatně naznačuje i § 13 odst. 4 vyhlášky; podle naposledy uvedeného ustanovení jsou vyhláškou stanovena pravidla postupu ministerstva, správců kapitol a investorů pro přípravu, schvalování a realizaci programů a akcí v jejich evidenci v informačním systému a pro jejich závěrečné vyhodnocování. Nelze tak sice na jednu stranu vyloučit, že v rámci této činnosti budou vyjmenované subjekty nuceny vyložit určitý pojem, mělo-li by se však jednat o výklad pojmů „*termín realizace akce*“ či pojmu „*lhůta, v níž má být dosaženo stanoveného účelu*“ [§ 14 odst. 3 písm. e) rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 5. 2010], neobsahuje vyhláška žádné ustanovení, jež by mohlo jako výkladová pomůcka spolehlivě posloužit.

I kdyby bylo možné se ztotožnit s výkladem, který staví pojem „*termín realizace akce*“ naroveň pojmu „*lhůta, v níž má být dosaženo stanoveného účelu*“, neznamená to, že je tím bez dalšího potvrzen i předpoklad stěžovatele, že závaznost „*termínu realizace akce*“ vyplývá pro žalobce z § 14 odst. 3 písm. e) rozpočtových pravidel. Záporná odpověď na tuto otázku konsekventně vede k odmítnutí stěžovatelem zastávané teze, že absence závazného termínu realizace akce v rozhodnutí o poskytnutí dotace z FS může být posuzována jako porušení rozpočtové kázně či dokonce mít za následek nezákonnost rozhodnutí o poskytnutí dotace z FS. Podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 31. 7. 2012, se porušením rozpočtové kázně rozumí neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem. Podle § 44a odst. 1



pokračování

písm. d) rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 31. 7. 2012, je organizační složka státu, která porušila rozpočtovou kázeň, povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky podle § 44 odst. 2 písm. c) nebo e) rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 31. 7. 2012 (tj. prostředky státního rozpočtu kryté prostředky z Národního fondu, nebo prostředky státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z Národního fondu). Odvod za porušení rozpočtové kázně činí podle § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 31. 7. 2012, částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.

Trvá-li stěžovatel na tom, že pokud rozhodnutí o poskytnutí dotace z FS neobsahovalo závazný termín realizace akce, byla dotace z FS poskytnuta v rozporu se zákonem,

a opírá-li se v tomto směru o § 14 odst. 3 písm. e) rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 5. 2010, který stanoví, že termín realizace akce je obligatorní náležitostí rozhodnutí o poskytnutí dotace, není možné mu dát za pravdu. Úvaha zdejšího soudu se odvíjí od dvou na sebe navazujících otázek. První otázku, zda lze pojem „*termín realizace akce*“ ztotožňovat s pojmem „*lhůta, v níž má být dosaženo stanoveného účelu*“ [§ 14 odst. 3 písm. e) rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 5. 2010] či pojmem „*ukončení akce*“ [§ 2 písm. d) vyhlášky, účinné do 18. 1. 2010] již Nejvyšší správní soud zodpověděl výše; uzavřel přitom, že tento předpoklad s obecnou platností vyslovit nelze. Zadrhé, jak přílehavě osvětlil krajský soud a jak již naznačil i soud zdejší, ustanovení § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel, stanovící obligatorní obsah rozhodnutí o poskytnutí dotace, směřuje vůči poskytovateli dotace. Netransformuje-li poskytovatel dotace tyto obligatorní náležitosti do individuálního správního aktu (rozhodnutí), nemohou zákonná ustanovená sama o sobě působit vůči příjemci dotace a zakládat mu povinnosti (ať už samostatně, či nad rámec rozhodnutí o poskytnutí dotace). Citované ustanovení už vůbec nelze vykládat tak, že příjemce dotace je pro případ absence některé z obligatorních náležitostí povinen činit aktivní kroky ke změně rozhodnutí či, jak tomu bylo v souzené věci, ke zjištění závazného termínu. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že pokud poskytovatel zatíží své rozhodnutí nezákonností, je v rozporu s principy právního státu dovozovat, že důsledky procesních pochybení poskytovatele dotace mají dopadat na jejího příjemce. Zcela na místě je též poznámka krajského soudu, že ačkoli rozhodnutí či smlouva o poskytnutí dotace odporují ustanovení § 14 odst. 3 písm. e) rozpočtových pravidel, a proto jsou nezákonná (nikoli však nicotná), neznamená to, že by nebyla pro účastníky závazná, dokud nejsou zákonem stanoveným postupem zrušena. Nejvyšší správní soud se proto s ohledem na výše uvedené zcela ztotožnil s finálním názorem krajského soudu, že za situace, kdy ke změně nezákonného rozhodnutí dosud nedošlo, je třeba mít termín realizace akce uvedený v rozhodnutí o poskytnutí dotace za orientační a pro žalobce nezávazný.

Pouze pro úplnost zdejší soud dodává, že jeho pozornosti neušlo, že nedodržení termínu realizace akce bylo způsobeno okolnostmi na straně poskytovatele dotace, tedy okolnostmi, které žalobce sám nezpůsobil a které byly na jeho vůli nezávislé, což představuje další (byť vzhledem k ostatním okolnostem pouze podpůrný) důvod, proč by žalobce neměl nést negativní důsledky, vyvolané úkony státního orgánu.

Dospívá-li tedy Nejvyšší správní soud k závěru, že závaznost termínu realizace akce bez dalšího neplyne ani z rozpočtových pravidel či vyhlášky, považoval již za bezpředmětné se v podrobnostech vyjadřovat k možnosti poskytovatele dotace označit některé podmínky za méně závažné nebo uvést, která nesplnění podmínek jsou méně závažná, například nepodstatné nedodržení některých lhůt [§ 14 odst. 3 písm. g) a § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 5. 2010]. Stejně tak není nutné se vyjadřovat k totožnosti pojmů „*termín závěrečného vyhodnocení akce*“ a „*lhůta, do níž má být dosaženo stanoveného účelu*“, protože ani stěžovatel, ani žalobce o jejich zaměnitelnosti přesvědčení nejsou. Jádrem žalobní argumentace, která měla podpořit tezi o závaznosti termínu realizace akce dne 21. 8. 2009, totiž spočívalo v nesouhlasu žalobce s právním závěrem stěžovatele, že pojem „*termín dokončení realizace akce*“ je totožný s pojmem „*lhůta, v níž má být dosaženo stanoveného účelu*“. Žalobce v žalobě pouze okrajově poukázal na skutečnost, že jediným závazným termínem, který byl povinen dodržet, bylo právě datum předložení podkladů k závěrečnému vyhodnocení akce (tj. den 30. 1. 2010) a že závaznost tohoto data vyplývala z části A písm. d) podmínek poskytnutí dotace z FS.

Nejvyšší správní soud rovněž nepochybuje o tom, že rozhodnutí o obou dotacích jsou vzájemně provázaná. Samotná provázanost však, s ohledem na výše uvedené, rozhodně není stěžejním důvodem, pro který se zdejší soud neztotožnil s názorem stěžovatele, že termín realizace akce představovaný datem 21. 8. 2009 byl pro žalobce závazný. Podstatné totiž je, že ani jedno z rozhodnutí a na ně navazujících dokumentů obligatorní závaznost termínu realizace nestanovily, nadto závaznost určitého konkrétního data pro vydání kolaudačního rozhodnutí (souhlasu) nevyplyvala ani z žádného právního předpisu.

Vzhledem tedy k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. rozsudkem zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Procesně úspěšným účastníkem řízení před zdejším soudem je naopak žalobce, který má proti stěžovateli právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení o kasační stížnosti spočívají v odměně za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) celkem v částce 3.100 Kč [§ 7, § 9 odst. 3 písm. f), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] a v náhradě hotových výdajů celkem v částce 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 3.400 Kč. Částka 3.400 Kč pak byla zvýšena o daň z přidané hodnoty ve výši 714 Kč. Zástupci žalobkyně se tedy přiznává odměna v celkové výši 4.114 Kč, kterou je stěžovatel povinen zaplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobcova zástupce.

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

pokračování

V Brně dne 18. září 2015

Mgr. Radovan Havelec  
předseda senátu