



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobců: a) **Ing. T. K.**, b) **J. K.**, oba zastoupeni JUDr. Petrem Vackem, advokátem se sídlem Čs. armády 872/33, Praha 6, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 1. 2018, č. j. 30 Af 20/2016 – 110,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

[1] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 16. 3. 2016, č. j. 11607/16/5000-10470-700290, zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí – platební výměr Finančního úřadu pro Plzeňský kraj (dále jen „*správce daně*“) ze dne 25. 5. 2015, č. j. 1213554/15/2300-31472-401943 (dále jen „*platební výměr*“). Platebním výměrem správce daně žalobcům jako příjemcům dotace na stavbu vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně v celkové výši 102 127 Kč. Porušení rozpočtové kázně konkrétně spočívalo (a) v porušení podmínky, že stavba musí být dokončena a schopna užívání do 3 let od uzavření smlouvy o poskytnutí dotace (za což byl žalobcům uložen odvod ve výši 21 615,25 Kč), a dále (b) v porušení podmínky, podle níž celková výše dotace nesmí přesáhnout 30 % celkových investičních nákladů na výstavbu (za což byl žalobcům uložen odvod ve výši 80 511,50 Kč).

[2] Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „*krajský soud*“), jenž ji svým rozsudkem ze dne 30. 1. 2018, č. j. 30 Af 20/2016 - 110, jako nedůvodnou zamítl. Níže následuje stručná rekapitulace žalobních bodů, které jsou pro projednání kasační stížnosti žalobců rozhodné, a jejich vypořádání ze strany krajského soudu.

[3] Co se týče první dotační podmínky [viz odstavec [1], písmeno (a) výše], žalobci tvrdili, že tříletá lhůta pro dokončení stavby nezačala běžet. Odvolávali se přitom na čl. IV odst. 4 Smlouvy č. 000000207, podle něhož „*[s]tavba sociálních bytů musí být dokončena a schopna užívání do 3 let od uzavření Smlouvy o poskytnutí dotace*“, a zpochybňovali, že by jimi uzavřená smlouva č. 000000207 byla právě onou „*Smlouvou o poskytnutí dotace*“ ve smyslu citovaného smluvního ujednání. Krajský soud k tomu uvedl, že tento výklad je nelogický. Smlouva č. 000000207 byla jedinou dotační smlouvou, která měla být uzavřena, a počátek běhu tříleté lhůty pro dokončení stavby v ní byl jasně stanoven.

[4] Žalobci dále tvrdili, že Státní fond rozvoje bydlení (dále jen „*Fond*“) jako poskytovatel dotace dosud nerozhodl o jejich žádosti o prodloužení lhůty pro výstavbu sociálního bytu. Krajský soud neshledal ani tuto námitku důvodnou, jelikož z hlediska posuzování rozpočtové kázně byl rozhodující skutkový stav, který tu byl v době rozhodování správce daně, respektive žalovaného. Oba orgány měly k dispozici informaci od Fondu, že opožděným žádostem žalobců o prodloužení lhůty nebylo možné vyhovět.

[5] Co se týče druhé dotační podmínky [viz odstavec [1], písmeno (b) výše], žalobci tvrdili, že část díla (stavby) provedli svépomocí, avšak tím dotační podmínky neporušili – pouze se sami stali dodavateli stavby namísto dodavatele původně sjednaného. Krajský soud ani tomuto argumentu nepřisvědčil. Citoval ze smlouvy č. 000000207 a poukázal na to, že smlouva předpokládá realizaci stavby v souladu se smlouvou o dílo. V případě zániku smlouvy měli žalobci povinnost o tom informovat poskytovatele dotace (Fond). Naopak ze smlouvy č. 000000207 nevyplývá, že by žalobci směli být smluvními nástupci zhotovitele.

[6] Žalobci (dále též „*stěžovatelé*“) napadají rozsudek krajského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazují pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[7] Stěžovatelé na různých místech kasační stížnosti označují napadený rozsudek za nedostatečně odůvodněný, rozporuplný, zmatečný a nepřezkoumatelný. Konkrétně tvrdí, že se krajský soud opomněl vypořádat s jejich žalobními námitkami „*v jejich celkovém souhrnu*“ a „*vzájemné provázanosti*“. Konkrétně pak krajskému soudu vytýkají, že ač připustil, že stěžovatelé mohli podat Fondu žádost o prodloužení tříleté lhůty pro dokončení stavby po jejím uplynutí, přesto se ztotožnil se závěrem Fondu o opožděnosti jimi podané žádosti. Za nepřezkoumatelný mají také závěr krajského soudu, že ze smlouvy č. 000000207 neplyne smluvní nástupnictví stěžovatelů.

pokračování

[8] Stěžovatelé pak odmítají závěr krajského soudu o nelogičnosti jejich výkladu smlouvy č. 000000207. Vysvětlují, že smlouva zavedla pojem „*Smlouva*“. Pokud její příslušné ustanovení, které stanoví lhůtu k dokončení stavby, hovoří nikoli o „*Smlouvě*“, ale o „*Smlouvě o poskytnutí dotace*“, stěžovatelé měli legitimní očekávání, že dotace bude upravena dvěma či více smluvními dokumenty. Počátek běhu lhůty pak měl být navázán na uzavření další smlouvy. Tuto „*Smlouvu o poskytnutí dotace*“ však Fond stěžovatelům nikdy nepředložil.

[9] Ohledně druhé podmínky dotace stěžovatelé poukazují na to, že se ocitli bez zhotovitele stavby z důvodu nezávislého na jejich vůli (úmrtí dodavatele). Dokončení díla svépomocí bylo logickou reakcí na tuto událost. Z právního hlediska toto představuje změnu dodavatele předvídanou smlouvou č. 000000207. Za jediné pochybení stěžovatelů by tak mohlo být neohlášení této změny poskytovateli dotace, na což však smlouva pamatuje smluvní sankcí v maximální výši 5 000 Kč. Stěžovatelé však byli postiženi odvodem ve výši 80 511,50 Kč.

[10] Stěžovatelé také poukazují na svoji žalobní námitku, podle níž pochybil samotný poskytovatel dotace tím, že dosud zákonným způsobem neprojednal žádost stěžovatelů o prodloužení lhůty k dokončení stavby. Z toho dovozují, že se nemohli dopustit porušení rozpočtové kázně. Krajský soud se touto námitkou nezabýval, jelikož toliko uvedl, že „*k vydání rozhodnutí dochází při vyhovění žádosti, nikoli v situaci, kdy žádosti vyhověno není*“. Stěžovatelé to mají za „*absurdní právní názor*“, protože popírá zákonnost. Státní orgán musí podle nich rozhodnout o návrhu účastníků vždy.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje její zamítnutí. První kasační námitku považuje za absurdní a čistě účelovou. Připomíná, že smlouva č. 000000207 byla uzavřena dne 1. 11. 2010, stanovená tříletá lhůta uplynula dne 1. 11. 2013, stěžovatelé požádali Fond o její prodloužení dne 30. 12. 2013. K porušení rozpočtové kázně tak došlo ještě předtím, než stěžovatelé o prodloužení lhůty požádali. Přestože poskytovatel dotace může svým následným postupem takovou situaci zhojit, v případě stěžovatelů se tak nestalo.

[12] K tvrzenému porušení povinností na straně poskytovatele dotace žalovaný uvádí, že orgány finanční správy nejsou stranou veřejnoprávního vztahu mezi poskytovatelem a příjemci dotace, a proto nemají pravomoc prověřit postupy poskytovatele dotace.

[13] 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.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, přičemž jí nepřisvědčil z níže uvedených důvodů. Rozsudek

srozumitelně reaguje na žalobní námitky a důvody rozhodnutí krajského soudu uvedeného ve výroku rozsudku jsou z něj plně seznatelné. Co se týče konkrétních výhrad ke kvalitě odůvodnění napadeného rozsudku, je pravdou, že krajský soud připustil, že stěžovatelé mohli podat Fondu žádost o prodloužení tříleté lhůty pro dokončení stavby po jejím uplynutí. Není však pravdou, že se krajský soud ztotožnil se závěrem Fondu o „*opožděnosti žádosti*“. Takový názor v odůvodnění napadeného rozsudku obsažen není. Krajský soud pouze konstatoval, že žádost o prodloužení lhůty byla podána po jejím uplynutí (str. 11 napadeného rozsudku), Fond této žádosti nevyhověl a správce daně a žalovaný vycházeli ze skutkového stavu v době svého rozhodování, přičemž v této době lhůta k dokončení stavby prodloužena nebyla.

[16] Za nepřezkoumatelný mají stěžovatelé také závěr krajského soudu, že ze smlouvy č. 000000207 neplyne smluvní nástupnictví stěžovatelů. Ani s tímto tvrzením se Nejvyšší správní soud neztotožňuje. Uvedená smlouva nepředvídá, že by stěžovatelé mohli realizovat stavbu sami. Je sice možné, že formulace o „*smluvním nástupnictvím*“ není zcela přesná, avšak názor krajského soudu je z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmý. Krajský soud měl za to, že smlouva č. 000000207 neumožňuje, aby stěžovatelé stavbu provedli namísto zhotovitele. Nejvyšší správní soud shrnuje, že napadený rozsudek považuje za logický a plně přezkoumatelný.

[17] Co se týče námitky týkající se vlastního posouzení věci, stěžovatelé odmítají závěr krajského soudu o nelogičnosti jejich výkladu smlouvy č. 000000207 (konkrétně se jedná o výklad čl. IV odstavce 4, citovaného v odstavci [3] výše). Nejvyšší správní soud má za to, že tento výklad je jediný možný a rozumný, a přisvědčuje naopak žalovanému, že výklad nabízený stěžovateli je absurdní a účelový.

[18] Obecně lze souhlasit s tím, že pokud smlouva zavede určitý pojem (zde pojem „*Smlouva*“), bylo by vhodné z hlediska bezrozpornosti normativního vyjádření, aby tento pojem konzistentně užívala. Jinak řečeno, smlouva by neměla užívat pro totožný institut různá označení, zvláště pak, pokud sama již zavedla jeho definici (stěžovatelé v kasační stížnosti hovoří poněkud nepřesně o „*legislativní zkratce*“). Současné však platí, že případná různá označení téhož institutu (zde smlouvy samé) lze zpravidla odstranit jednoduchým výkladem. Tak tomu je i v projednávaném případě. Ze správního spisu je patrné (což stěžovatelé nesporují), že o předmětné dotaci byla uzavřena jediná smlouva, tedy právě smlouva č. 000000207. Stěžovatelé podle ní dotaci čerpali a v souladu s ní postupovali (s výhradou jim vytýkaného porušení rozpočtové kázně). Smlouva č. 000000207 však na žádném místě nepředvídá uzavírání dalších smluv ohledně téže dotace a otázky související s poskytnutím dotace jsou v ní podrobně upraveny. Z nahodilého užití pojmu „*Smlouva o poskytnutí dotace*“ namísto dříve zavedeného pojmu „*Smlouva*“ tedy nelze vyvozovat žádné právní důsledky.

[19] Stěžovatelé proto nemohli mít žádné „*očekávání*“ (tím méně „*legitimní*“), že budou ohledně téže věci dále kontrahovat. Stejně tak je vyloučeno, aby počátek běhu lhůty byl navázán na uzavření druhého, respektive následného dokumentu, neboť s takovou situací by musela smlouva č. 000000207 výslovně počítat. To se však nestalo.

pokračování

[20] Co se týče další kasační námitky, ta spočívá v tom, že dokončení díla svépomocí představuje změnu dodavatele předvídanou smlouvou č. 000000207. Tak tomu však není. Smlouva stojí na koncepci, podle níž má poskytovatel dotace kontrolu nad smlouvou o dílo dle článku IV odst. 4 smlouvy č. 000000207. Stěžovatelé smlouvu o dílo předložili poskytovateli dotace před uzavřením smlouvy č. 000000207 a byli povinni informovat poskytovatele o změnách (dodatcích) i zániku smlouvy o dílo. Pokud vskutku došlo ke smrti zhotovitele, jistě to je politováníhodná událost, která měla nepříznivý vliv na provádění díla. Z pohledu právního by měla tato událost za následek zánik smlouvy o dílo, pokud plnění bylo navázáno na osobu zhotovitele (§ 2009 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), a stěžovatelé měli povinnost o tom informovat poskytovatele dotace.

[21] Z výše uvedeného plyne, že bylo povinností stěžovatelů jako příjemců dotace, aby nastalé změny v provádění díla, respektive zánik příslušné smlouvy z důvodu smrti zhotovitele, bezodkladně řešili s poskytovatelem dotace a případně s ním sjednali i odpovídající změny smlouvy č. 000000207. K tomu však zjevně nedošlo a odpovědnost za to nesou stěžovatelé.

[22] Stěžovatelé také namítali, že pokud nesplnili povinnost oznámit poskytovateli dotace změnu dodavatele, mohli být maximálně postiženi smluvní sankcí ve výši 5 000 Kč. Nesouhlasí s tím, že byli postiženi odvodem za porušení rozpočtové kázně ve výši 80 511,50 Kč.

[23] Stěžovatelé se mýlí, pokud se domnívají, že smluvní sankce za nedodržení výše uvedené povinnosti (ve výši 5 000 Kč) vylučuje, aby mohli být postiženi odvodem za porušení rozpočtové kázně. Povinnost k zaplacení této částky by vůči nim mohl uplatnit toliko poskytovatel dotace (jímž je Fond), a to z titulu porušení smluvních povinností. Ke kontrole oprávněnosti použití peněžních prostředků (dotace), které byly stěžovatelům poskytnuty z veřejných zdrojů, však byl v daném případě povolán Finanční úřad pro Plzeňský kraj (jakožto příslušný správce daně).

[24] Ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla); dále jen „rozpočtová pravidla“, ve spojení s § 3 písm. e) rozpočtových pravidel jasně definuje neoprávněné použití peněžních prostředků. *„Porušení povinnosti totiž váže nejen na porušení povinnosti stanovené právním předpisem nebo rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, ale též na porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty“* (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 – 33, č. 3854/2019 Sb. NSS; všechna zmiňovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Pokud správce daně zjistí, že došlo k porušení rozpočtové kázně, uloží příjemci dotace odvod za porušení rozpočtové kázně v částce, v „[j]aké byla porušena rozpočtová kázeň [viz § 44a odst. 4 písm. c), respektive počínaje 20. 12. 2015 písm. b) rozpočtových pravidel]. Pouze u podmínek, které poskytovatel dotace vyčlenil jako méně závažné, se uplatní odvod podle § 44a odst. 4 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech,

tj. ve výši maximálně 5 % dotace“ (viz shora citované usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 Afs 291/2017 – 33).

[25] Správce daně na základě kontroly zjistil, že stěžovatelé porušili podmínky pro poskytnutí dotace dle smlouvy č. 00000207 tím, že neohlásili změnu dodavatele díla. Takové jednání představuje porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky stěžovatelům poskytnuty, tedy porušení rozpočtové kázně. Správce daně proto postupoval v souladu se zákonem, jestliže stěžovatelům uložil odvod za porušení rozpočtové kázně (tzn. neoprávněné nakládání s rozpočtovými prostředky), přičemž pro úplnost lze dodat, že se nejednalo o podmínky, které by poskytovatel dotace označil za méně závažné. Jelikož je však správce daně kontrolním orgánem, nikoli smluvní stranou smlouvy o poskytnutí dotace, nemohl po stěžovatelích požadovat zaplacení smluvně sjednané sankce, jak namítali stěžovatelé, ale mohl je toliko zavázat k odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[26] Stěžovatelé nakonec namítali, že sám poskytovatel dotace porušil svoje povinnosti tím, že údajně nerozhodl o žádosti o prodloužení lhůty k dokončení stavby. Krajský soud tuto námitku neshledal důvodnou s odkazem na § 14o rozpočtových pravidel, v němž je uvedeno, že poskytovatel dotace „*může rozhodnout*“ o změně práv a povinností, respektive na § 4 písm. h) nařízení vlády č. 333/2009 Sb., o podmínkách použití finančních prostředků Státního fondu rozvoje bydlení ke krytí části nákladů spojených s výstavbou sociálních bytů formou dotace právnickým a fyzickým osobám, který hovoří o tom, že lhůta k dokončení stavby „*může být prodloužena*“.

[27] Odvod za porušení rozpočtové kázně určuje příslušný finanční úřad, a proto k jeho vyměření nedochází ze zákona již porušením rozpočtové kázně, nýbrž na základě rozhodnutí orgánu daňové správy. Z hlediska posuzování dodržení rozpočtové kázně je rozhodující stav, který tu je v době rozhodování správce daně (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 100/2009 – 63). Krajský soud v této souvislosti trefně poukázal na to, že správce daně byl Fondem informován o tom, že nevyhověl žádosti stěžovatelů o prodloužení lhůty k dokončení stavby. Odkázal také na listinu, ve které ředitel sekce podpor Fondu informuje stěžovatele a) o tom, že „*prodloužení doby na dokončení bytů nebylo a není možné*“. Za těchto okolností je nepochybné, že stěžovatelům lhůta k dokončení stavby prodloužena nebyla, a proto nelze orgánům daňové správy vytýkat, že stěžovatelům stanovily odvod za porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel. Neoprávněným použitím dotace je třeba rozumět nejen vynaložení finančních prostředků v rozporu s podmínkami pro jejich poskytnutí ve vztahu k účelu vynaloženého výdaje, ale i ve vztahu k ostatním podmínkám této dotace, jímž může být nedokončení stavby v termínu (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 113/2007 – 63).

[28] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s.

pokračování

[29] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, věta první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterých, nestanoví-li 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. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení o kasační stížnosti nevznikly. Z uvedených důvodů soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 29. listopadu 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu