



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Lenky Krupičkové a Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Městys Slavětín**, se sídlem Na Městečku 50, Slavětín, zastoupený JUDr. Ing. Radkem Jurčíkem, Ph.D., advokátem se sídlem Čápkova 47/44, Brno, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5. 5. 2021, č. j. 15 Af 85/2017-84,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5. 5. 2021, č. j. 15 Af 85/2017-84, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2017, č. j. 29305/17/5000-10470-700938, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o žalobě a řízení o kasační stížnosti celkem 25 000 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce JUDr. Ing. Radka Jurčíka, Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 29. 6. 2017, č. j. 29305/17/5000-10470-700938, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil platební výměr ze dne 13. 6. 2016, kterým Finanční úřad pro Ústecký kraj (dále též „správce daně“) vyměřil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu ve výši 8 620 000 Kč.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále též „krajský soud“), který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Nepřisvědčil námitce, že by rozhodnutí správních orgánů byla nepřezkoumatelná. Podle krajského soudu jsou ze zprávy o daňové kontrole i z odůvodnění rozhodnutí žalovaného seznatelné důvody, které vedly k jejich vydání. Krajský soud neshledal ani porušení zásady dvojinstančnosti. Po zhodnocení obsahu daňového spisu dále dospěl k závěru, že finanční prostředky z poskytnuté dotace nebyly použity na obnovu majetku, který byl poškozen následkem živelní pohromy, k níž mělo dojít v období od 4. do 5. 7. 2009. Provedené důkazy nepotvrzují tvrzení žalobce o přívalových deštích v těchto dnech. Pravdivost odborného vyjádření V. H. nadto zpochybňuje skutečnost, že byl členem povodňové komise, zpracoval za žalobce žádost o dotaci a žalobce s ním jako se zhotovitelem následně uzavřel smlouvu o dílo, jejímž předmětem byla právě oprava majetku údajně poškozeného katastrofálním lijavcem. Krajský soud podotkl, že podle zápisu povodňové komise mělo dojít ke značnému poškození majetku žalobce, avšak k poškození jiného majetku než předmětných komunikací a záchytné vodní nádrže v obci nemělo dojít. Uzavřel, že dotace byla použita v rozporu se zásadami dotačního programu, čímž došlo k neoprávněnému použití peněžních prostředků a tím k porušení rozpočtové kázně. S ohledem na obsah žádosti o dotaci je podle něj nerozhodné tvrzení žalobce, že majetek byl poškozen přívalovými dešti již na jaře 2009 a den 5. 7. 2009 byl datem konečným. Odpovědnost za údaje uvedené v žádosti jde k tíži žalobce. Krajský soud dále přisvědčil správním orgánům, že opravy komunikací nebylo možné s ohledem na rozsah provedených prací podřadit pod běžnou údržbu. V podstatě došlo k jejich úplné rekonstrukci zahrnující rovněž vjezdy do dvorů přilehlých domů, chodníky a parkovací stání. Tyto práce vyžadovaly stavební povolení, tudíž byl žalobce v souladu se závaznými podmínkami dotace povinen prokázat termín realizace stavby předložením návrhu na vydání kolaudačního souhlasu. Jelikož tak neučinil, došlo k neoprávněnému použití peněžních prostředků a tím k porušení rozpočtové kázně. Podle krajského soudu dospěly správní orgány ke správnému závěru, že žalobce nedodržel závazné parametry akce. Tyto byly rozhodnutími o poskytnutí dotace stanoveny na základě údajů tvrzených žalobcem, které však neodpovídaly následně provedenému měření. Navíc došlo k vybudování nového majetku (chodníků, vjezdů, stání), k čemuž dotace neměla sloužit. Krajský soud dále konstatoval, že žalobce neporušil zákon č. 137/2006 S., o veřejných zakázkách (dále též „zákon o veřejných zakázkách“) tím, že zadal veřejné zakázky na opravy komunikací jako podlimitní. Pochybil však tím, že nesplnil povinnost postupovat podle ustanovení platných pro zadávání podlimitní veřejné zakázky. Soud odmítl i poukaz žalobce na to, že žádná z provedených kontrol nezpochybnila použití dotace k určenému účelu. Uvedl, že orgány rozhodující o odvodu za porušení rozpočtové kázně jsou zcela nezávislé na výsledcích kontrol vedených podle jiných právních předpisů a jsou oprávněny samy posoudit otázku dodržování povinností příjemce dotace. Závěry poskytovatele dotace pro ně nejsou závazné. Konečně krajský soud nevešel ani na navrhovanou moderaci výše vyměřeného odvodu. Konstatoval, že se podle judikatury nejedná o trestní sankci, tudíž je institut soudní moderace trestu pojmově vyloučen. Rovněž se při jeho uložení neuplatní zákonné instituty určené pro oblast správního trestání. Případné likvidační dopady odvodu je tak možné zohlednit až v rámci řízení o jeho posečkání nebo o jeho prominutí. Navrhované svědecké výpovědi odmítl krajský soud provést pro jejich nadbytečnost.

III.

pokračování

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Namítl, že krajský soud posuzoval věc příliš formalisticky. To se týká posuzování údajů uvedených v žádosti o dotaci a nesprávného označení právního režimu veřejných zakázek. Stěžovatel uvedl formálně datum srážek 4. až 5. 7. 2009 na doporučení dotačního orgánu. Srážky nicméně probíhaly po celé jaro 2009, a to v takové intenzitě, že byl poškozen majetek stěžovatele. Z hlediska věcného je přece jedno, zda ke škodě došlo v průběhu června 2009, a ne pouze v deklarovaných dnech. Dotace byla poskytnuta, aby byly napraveny škody způsobené přívalovými dešti, uvedení data bylo pouze formální a předcházela mu konzultace s pracovníky poskytovatele dotace. Takové formální nedostatky měly být řešeny v rámci čerpání dotace, případně jejím částečným krácením. Stěžovatel zdůraznil, že postupoval v souladu s metodickými pokyny poskytovatele dotace a jeho poradce, o čemž svědčí kladné výsledky příslušných kontrol. Sám stěžovatel přitom podal podnět správci daně k prověření řádnosti čerpání dotace poté, co bylo zahájeno trestní stíhání poradce stěžovatele, který administroval dotace pro desítky obcí v daném regionu. K tomu stěžovatel poukázal na výsledek trestního stíhání, které se týkalo obce Ústěk a na argumenty, jež uvedl v žalobě. Zdůraznil, že stavby postavené z dotačních prostředků stojí, plní svůj účel a odstranily důsledky plynoucí ze škod z přívalových dešťů. Poničení majetku stěžovatele v jejich důsledku stěžovatel doložil vyjádřeními občanů obce, Českého hydrometeorologického ústavu v Ústí nad Labem (dále též „ČHMÚ“) ze dne 18. 1. 2016, Městského úřadu v Lounech a posouzením dotačních orgánů. Stěžovatel rovněž citoval rozsudek ze dne 15. 2. 2021, č. j. 6To 48/2020-2901, v němž Vrchní soud v Praze (dále též „vrchní soud“) mimo jiné uvedl, že poskytovatel dotace vykládá vydané zásady dotačního programu tak, že v případě daného dotačního titulu nebylo nutné, aby majetek byl poškozen konkrétní živelní událostí, ale mohlo jít o dlouhodobější chátrání, a dokonce nepožadoval ani uvést datum takové události. Vrchní soud dále akceptoval jako správný závěr, že dotace mohly být v projednávaných případech použity k opravě deklarovaného majetku za situace, kdy podle skutkového zjištění nebyly odstraňované škody bezprostředně způsobeny přívalovými dešti a povodněmi, ale majetek byl dlouhodobě poškozován povětrnostními vlivy a používáním; konkrétní datum uvedené v žádosti tak mohlo představovat živelní událost, která poslední v řadě přispěla k poškození majetku, a bylo v podstatě orientační. Stěžovatel poukázal též na to, že v případě obce Ústěk uložil trestní soud zaplatit náhradu škody způsobené poskytovateli dotace obžalovanému V. H. a nevešel na jeho námitku, aby poskytovatel požadoval vrácení dotace po obci. V závěru stěžovatel navrhl, aby bylo řízení přerušeno do doby rozhodnutí trestního soudu týkající se jeho dotace. Rovněž krajskému soudu vytkl, že se nevypořádal se všemi jeho argumenty a upozornil na to, že v případě ostatních obcí s podobnými dotacemi tyto kráceny nebyly. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i rozhodnutí správních orgánů.

IV.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na rozhodnutí o odvolání, vyjádření k žalobě, spisový materiál a na rozsudek krajského soudu. Upozornil na to, že stěžovatel tvrzení o tom, že dny 4. a 5. 7. 2009 jsou konečným datem, neuváděl v daňovém řízení. Tato data jsou přitom uvedena jako den škodní události ve všech dotačních podkladech. Podle žalovaného není dán důvod k přerušení řízení, neboť případná trestní odpovědnost není předmětem tohoto řízení. V době svého rozhodování neměly správní

orgány povědomí o vedeném trestním stíhání. Tato okolnost nebyla zmíněna ani v řízení před krajským soudem. Výsledek trestního řízení nadto není relevantní pro posouzení, zda došlo k porušení rozpočtové kázně. Žalovaný taktéž odmítl, že by byl rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný. Z uvedených důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud předesílá, že neshledal důvod pro přerušení řízení do doby skončení trestního řízení, které je vedeno před krajským soudem pod sp. zn. 102 T 10/2021 a týká se předmětné dotace. Podle § 48 odst. 2 písm. c) s. ř. s. *[p]ředseda senátu řízení usnesením přeruší, jestliže rozhodnutí závisí na otázce, kterou není v tomto řízení soud oprávněn řešit.* Dotčené ustanovení představuje reflexi § 52 odst. 2 s. ř. s., podle něhož je soud vázán rozhodnutím soudů o tom, že byl spáchán trestný čin, kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutím soudu o osobním stavu. Povinnost soudu přerušit řízení podle § 48 odst. 2 písm. c) s. ř. s. tedy dopadá na situace, kdy jiný soud vede řízení o otázkách, k jejichž rozhodování nejsou soudy ve správním soudnictví věcně příslušné. O takovou situaci se však v nyní posuzované věci nejedná, neboť jejím předmětem je posouzení zákonnosti rozhodnutí správních orgánů o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. V úvahu přichází toliko postup podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., který stanoví, že *[p]ředseda senátu řízení usnesením může přerušit, jestliže probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá.* Z uvedeného ustanovení vyplývá oprávnění (nikoliv však povinnost) soudu řízení přerušit. Podmínkou tohoto postupu je nicméně vedení jiného řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu v této věci. Za takové řízení nelze považovat trestní řízení související s poskytnutou dotací, a to již jen s ohledem na konstrukci odvodu za porušení rozpočtové kázně. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46, plyne, že odvod za porušení rozpočtové kázně není sankcí za správní delikt ani trestní sankcí. Odvod svým smyslem a účelem odpovídá spíše zákonné definici „daně“ podle § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu. To potvrzuje například i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 53/2013-33: *„Odvod je tedy i za účinnosti daňového řádu považován za daň, a tudíž zákon o rozpočtových pravidlech je třeba označit za zákon daňový. Jinými slovy, odvod za porušení rozpočtové kázně má materiálně ’mnohem blíže’ k dani, než k sankci v užším slova smyslu.“* Předpokladem vzniku odvodu za porušení rozpočtové kázně není zavinění, jedná se o odpovědnostní následek koncipovaný na základech objektivní odpovědnosti. Na výsledek řízení ve věci odvodu tedy nemá vliv skutečnost, zda byl při použití dotace, k níž se odvod za porušení rozpočtové kázně vztahuje, spáchán trestný čin (srov. přiměřeně rozsudky tohoto soudu ze dne 30. 11. 2009, č. j. 8 Afs 86/2008-95, a ze dne 25. 4. 2012, č. j. 2 Afs 33/2011-78).

[8] Nejvyšší správní soud se dále zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu. Tu stěžovatel spatřuje v tom, že se krajský soud nevypořádal řádně se všemi

pokračování

jeho argumenty. Takovou vadu však Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku neshledal. Stěžovatel podal poměrně obsáhlou žalobu, v jejímž textu nejsou jednotlivé argumenty zcela přehledně uspořádány, často se opakují a na některých místech jsou dále rozvíjeny. Za této situace je třeba zcela aprobovat postup krajského soudu, který vymezil a uspořádal jednotlivé nosné žalobní body a k těmto prezentoval ucelený argumentační systém se zcela dostatečnými a přezkoumatelnými závěry, z nichž implicitně plyne nedůvodnost případných dílčích námitek stěžovatele. Z odůvodnění rozsudku je zjevné, že se krajský soud podrobně seznámil s obsahem daňového spisu i stěžovatelem namítanými listinami (včetně výsledků předchozích kontrol), tyto posoudil a zařadil do svého hodnocení. Neopomněl se vypořádat ani s navrhovanými důkazními prostředky. Je třeba připomenout, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35). Takovými vadami napadený rozsudek rozhodně netrpí, neboť dává zřetelnou odpověď, jak soud uvážil o okolnostech podstatných pro rozhodnutí o podané žalobě. Odůvodnění soudního rozhodnutí není a nemá být zcela vyčerpávající polemikou s každým jednotlivým názorem účastníka, ale přehledným uvážením o podstatě sporu a rozhodných okolnostech. Stěžovatel ostatně ani v kasační stížnosti blíže nekonkretizoval, které argumenty měly zůstat krajským soudem opomenuty.

[9] Vzhledem k tomu, jak je formulována většina kasačních námitek směřujících do merita věci, považuje Nejvyšší správní soud dále za nutné zdůraznit, že kasační stížnost je opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.). Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší v kasačním řízení přezkoumávat opětovně rozhodnutí žalovaného v rozsahu přezkumu provedeného krajským soudem. Předmětem přezkumu může být proto toliko to, zda rozhodnutí krajského soudu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti ob stojí. Nejvyšší správní soud je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem. Řízení o kasační stížnosti je totiž ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatele. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21). Uvedení kasačních námitek nelze nahradit pouhým zopakováním či parafrází námitek uplatněných v žalobě, a už vůbec ne prostým odkazem na argumenty uvedené v žalobě, neboť žalobní námítka směřují proti jiným rozhodnutím, než která jsou předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006-58). Stěžovatel samozřejmě může v kasační stížnosti žalobní argumentaci zopakovat; například tehdy, pokud krajský soud argumentaci obsaženou v žalobě dostatečně nevypořádal, popřípadě neshoduje-li se stěžovatel s jejím skutkovým či právním posouzením. Vždy by však měl výslovně uvést, které závěry krajského soudu pokládá za nedostatečné, respektive nesprávné a z jakých

důvodů. Neučiní-li tak, je Nejvyšší správní soud oprávněn zabývat se posouzením zákonnosti napadeného rozsudku soudu pouze v rovině obecné. V opačném případě by totiž rovněž popřel dispoziční zásadu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2016, č. j. 3 As 137/2015-45).

[10] Vázán výše uvedenými východisky Nejvyšší správní soud posuzoval kasační námitku vymezující se proti závěru krajského soudu, že stěžovatel porušil při zadávání veřejných zakázek na opravu ulic Kozí a Bieblova a záchytné vodní nádrže zákon o veřejných zakázkách. Na uvedenou kasační námitku, kterou stěžovatel namítal již v žalobě, dostatečně odpověděl krajský soud v bodech 80 až 85 napadeného rozsudku. Zde podrobně rozebral, proč měl stěžovatel postupovat podle zákonných ustanovení pro zadávání podlimitní veřejné zakázky. Nepřidržel se přitom pouze označení veřejné zakázky ve výzvách k podání nabídek na plnění, ale zdůraznil i věcnou, místní a časovou souvislost jednotlivých zakázek, jejichž předpokládaná hodnota přesahovala 6 mil. Kč, tedy limit pro zakázku malého rozsahu. Stěžovatel na uvedenou argumentaci krajského soudu v kasační stížnosti prakticky nijak nereaguje. Pouze uvádí, že krajský soud posuzoval tuto otázku příliš formalisticky s ohledem na formálně nesprávné označení zakázek ve výzvě k podání nabídek. Není úkolem Nejvyššího správního soudu za stěžovatele domýšlet, proč má za to, že jsou závěry krajského soudu chybné, jestliže krajský soud podrobně odůvodnil, proč byl stěžovatel povinen postupovat podle ustanovení zákona platných pro zadávání podlimitní veřejné zakázky. Tuto námitku proto nelze projednat, neboť nesměřuje proti rozhodovacím důvodům krajského soudu. Je tak nepřipustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť se opírá o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. Nejedná se totiž pouze o setrvání na jiném názoru, ale o nereagování na výslovně vypořádanou námitku krajským soudem, proti kterému nemůže zcela obecná výtka stěžovatele o příliš formalistickém posuzování věci ze strany krajského soudu obstát (srov. např. rozsudky tohoto soudu ze dne 25. 11. 2022, č. j. 3 As 197/2020-49, nebo ze dne 5. 1. 2023, č. j. 8 Afs 165/2021-34).

[11] Z výše vysvětlených důvodů je třeba označit za nepřipustnou taktéž kasační námitku, v níž stěžovatel obecně odkazuje na další argumenty v podané žalobě týkající se závažnosti formálních chyb, které podle něj krajský soud nesprávně právně posoudil, neboť postupoval formalisticky. Žaloba časově předcházela napadenému rozsudku, a logicky se tak v ní nemohou nacházet argumenty, které by byly přípustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[12] Jedinou projednatelnou kasační námitkou směřující do merita věci stěžovatel brojí proti závěru správních orgánů a krajského soudu, že dotace nebyly použity v souladu s jejich účelem. Podle správních orgánů a krajského soudu totiž nebyly použity na obnovu majetku poškozeného následkem živelní nebo jiné pohromy, která měla stěžovatele postihnout ve dnech 4. a 5. 7. 2009. Podle jejich závěru se v uvedených dnech nevyskytovaly žádné katastrofální lijavce, respektive stěžovatel jejich výskyt nedoložil. Stěžovatel považuje hodnocení správních orgánů a krajského soudu za formalistické. Nelze totiž dogmaticky lpět na datu škodní události, které bylo uvedeno v žádosti o poskytnutí dotací (4. - 5. 7. 2009), neboť se jedná o formální údaj, který musel být v žádostech uveden. Podstatné je, že na jaře a v létě roku 2009 byl stěžovatel vystaven přívalovým dešťům v takové intenzitě, která měla za následek poškození jeho majetku, což prokazují prohlášení občanů obce v „petici“ a vyjádření ČHMÚ i Městského úřadu v Lounech ze dne 31. 12. 2015. Škody způsobené těmito přívalovými dešti na majetku stěžovatele byly na základě finančních prostředků z dotací odstraněny, majetek byl opraven a plní řádně svou funkci. Stěžovatel

pokračování

tedy dovozuje, že účelem dotace bylo odstranění důsledků škod způsobených přívalovými dešti a že tento účel dotace byl nepochybně splněn. Na podporu svého názoru pak obsáhle cituje z rozsudku ze dne 15. 2. 2021, č. j. 6To 48/2020-2901, v němž se vrchní soud zabýval podstatou a účelem dotace poskytnuté na základě stejných zásad programu.

[13] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel podal dne 5. 4. 2010 dvě žádosti o dotaci z programu Obnova obecního a krajského majetku postiženého živelní nebo jinou pohromou (dále též „program dotace“). V obou žádostech uvedl, že živelní nebo jinou pohromou byly rozsáhlé přívalové deště s tím, že za datum jejich počátku označil 4. 7. 2009 a za datum jejich ukončení 5. 7. 2009. Stejně datum škodní události je obsaženo v zápisu z jednání povodňové komise ze dne 8. 7. 2009, z něhož následně vycházel Krajský úřad Ústeckého kraje při vydání prohlášení o tom, že škody na obecním majetku vznikly výhradně při živelní pohromě v roce 2009. Na uvedené datum odkazují i odborně znalecké posudky o škodě ze dne 1. 3. 2010, které vypracoval V. H. a projektové dokumentace z března 2010 vypracované J. Č. Následně byly stěžovateli rozhodnutími ze dne 4. 8. 2010 poskytnuty dvě dotace, a sice ve výši 3 860 000 Kč na akci „*Oprava komunikace poškozené živelní pohromou, Slavětín nad Ohří*“ a ve výši 4 760 000 Kč na akci „*Oprava vodní záchranné nádrže a komunikace poškozených přívalovými dešti, Slavětín nad Ohří*“. Podle podmínek rozhodnutí o dotaci se stěžovatel zavázal použít dotaci na úhradu nákladů akce, která řeší obnovu majetku poškozeného následkem živelní nebo jiné pohromy v roce 2009. Současně byl stěžovatel povinen při realizaci akce postupovat mimo jiné v souladu s platným zněním zásad programu dotace (dále též „zásady programu“). Tyto zásady v bodě 1. uvádí, že cílem podpory je přispět prostřednictvím dotace z rozpočtové kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj k obnově obecního a krajského majetku postiženého živelní nebo jinou pohromou, která nastala v roce 2009. Příjemcem podpory mohla být podle bodu 2. zásad programu rovněž obec, pro jejíž území nebyl v důsledku živelní nebo jiné pohromy vyhlášen stav nebezpečí nebo nouzový stav.

[14] Ve správním spise jsou dále založena dvě vyjádření ČHMÚ. Podle vyjádření, které správce daně obdržel od Policie ČR dne 4. 4. 2014, zaznamenala meteorologická stanice Peruc (vzdálená od stěžovatele 4 km) dne 4. 7. 2009 denní úhrn srážek 3 mm a stanice Louny (vzdálená od stěžovatele 7 km) 5,6 mm. Ani jedna stanice nezaznamenala žádné srážky dne 5. 7. 2009. Vyjádření dále obsahuje 3 nejvyšší hodnoty denního úhrnu srážek za období od 1. 1. 2005 do 4. 7. 2009. V případě stanice Peruc se jedná o hodnoty z let 2007 a 2008, stanice Louny udává v tomto období nejvyšší denní úhrn srážek dne 26. 5. 2009 v hodnotě 58 mm. Druhé vyjádření ČHMÚ ze dne 18. 1. 2016 předložil stěžovatel. Uvádí se v něm, že v období květen 2009 byly zaznamenány na obou stanicích bouřky (Peruc 21., 22. a 26.; Louny 8. a 26.), maximální denní srážkové úhrny byly dne 26. 5. (Peruc 26,2 mm; Louny 58 mm), přičemž v lokalitě Slavětín (stěžovatel) spadlo mezi 18:00 a 19:00 hod 56,5 mm srážek, což je hodnoceno jako katastrofální lijavec. V červnu 2009 byly opět zaznamenány bouřky (Peruc 30.; Louny 9., 25. a 30.) s tím, že maximální denní srážkové úhrny byly dne 24. a 25. 6. (Peruc 8,2 mm; Louny 25,6 mm). Na základě analýzy radarových snímků pak nelze vyloučit výskyt přívalových srážek v oblasti zahrnující Slavětín s tím, že dle radarových odhadů se maximální hodinová srážka (až 40 mm) vyskytovala dne 25. 6. v době mezi 14:00 a 15:00 hod cca. 5 km západně od této lokality. Počátkem července 2009 byly zaznamenány na obou stanicích bouřky (Peruc 1., 2. a 4.; Louny 6.). Na základě radarových snímků pak opět nelze vyloučit výskyt přívalových srážek v oblasti zahrnující Slavětín s tím, že dle radarových odhadů se maximální hodinová srážka (až 45 mm) vyskytovala dne 4. 7. v době

mezi 13:00 a 14:00 hod cca. 5 - 10 km východně od této lokality. ČHMÚ doplnil vysvětlení, že za přivalovou srážku definuje úhrn srážek vyšší než 17,3 mm za hodinu. Stěžovatel dále doložil podání označené jako petice, v němž 40 podepsaných občanů Slavětína prohlašuje, že v roce 2009 byla obec během jarních a letních měsíců zasažena několika přivalovými dešti a v několika málo minutách zde spadlo více srážek, než spadne i za celý měsíc. Došlo k poškození lokalit, jejichž oprava byla financována dotacemi, neboť dotčené komunikace byly zpevněny pouze asfaltovou drtí, a byly tak proti deštům méně odolné. Poškození spočívalo ve vytvoření velkých děr a odlomení a odplavení okrajů komunikací. Záchytná nádrž se naplnila v daných dnech dešťovou vodou až po okraj a byla zaplavena pískem a bahnem z okolních komunikací. Občané apelovali na starostu, aby s nastalou situací „něco udělal“.

[15] Nejvyšší správní soud přisvědčuje správním orgánům i krajskému soudu, že důkazní prostředky založené ve správním spise skutečně zcela spolehlivě nedokládají, zda byl dotčený majetek stěžovatele poškozen rozsáhlými přivalovými dešti, k nimž došlo právě ve dnech 4. až 5. 7. 2009, jak stěžovatel uvedl v žádostech o poskytnutí dotací. Bylo by však příliš zjednodušující na základě tohoto zjištění bez dalšího mechanicky uzavřít, že nedošlo ke splnění účelu dotace. Správní orgány se totiž nijak nevypořádaly s otázkou, co vlastně v posuzované věci bylo účelem dotace a zda vůbec bylo z hlediska jejího poskytnutí za tímto účelem podstatné přesné uvedení data živelní události v žádosti o dotaci. Nejvyšší správní soud je tak nucen konstatovat, že jejich závěr o nesplnění účelu dotace není řádně skutkově a argumentačně podložen.

[16] K pojmu „účel dotace“ se vyjádřil Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 23. 8. 2022, č. j. 3 Afs 42/2021-87. V něm odlišoval tento pojem od pojmu „podmínky dotace“. Uvedl, že: *„Účel je vymezen obecněji a má podstatnější význam, než (některé) jednotlivé podmínky dotace – ty totiž mohou být i ryze formálního či administrativního rázu. Jestliže tedy bude účelem dotace například zhotovení určité stavby, příjemce dotace prostředky užije na zcela jiný účel (pořídí například automobily), v takové situaci bude nepochybné, že účel dotace nebyl splněn a že intenzita takového porušení rozpočtové kázně bude velmi vysoká.“* Dále lze poukázat na rozsudek ze dne 15. 8. 2022, č. j. 6 Afs 65/2022-62, v němž Nejvyšší správní soud k pojmu „účel dotace“ uvedl: *„Definičním znakem dotace je její účelová vázanost [§ 3 písm. a) rozpočtových pravidel], přičemž účel konkrétní dotace vymezuje závazně poskytovatel v rozhodnutí o poskytnutí dotace [§ 14 odst. 4 písm. d) rozpočtových pravidel] – nikoli řídicí orgán operačního programu v relativně obecně formulovaných cílech programu. Pokud by mělo k naplnění účelu dotace postačovat dodržení (obecnějšího) cíle dotačního programu, mohl by příjemce z jednou poskytnuté dotace pořídít něco úplně jiného, než co uvedl v žádosti o poskytnutí dotace a co bylo předmětem posouzení ze strany poskytovatele (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2009 č. j. 5 Afs 70/2008-152, č. 2309/2011 Sb. NSS). Žalovaný tudíž účel dotace správně dovozoval primárně z rozhodnutí o poskytnutí dotace, v němž je vymezen prostřednictvím názvu stěžovatelčina projektu (který tak, že obsahoval i nosnost pořizovaných jeřábů, formulovala právě stěžovatelka).“*

[17] Z hlediska posuzování splnění účelu dotace je tedy nedostačující, že správce daně v tomto ohledu konstatoval rozpor s bodem 1. zásad programu, což aproboval žalovaný i krajský soud. Jak plyne z výše citovaného rozsudku šestého senátu, účel dotace nelze dovozovat primárně z cílů (zásad) programu. Nadto nemá konstatování o rozporu jednání stěžovatele s bodem 1. zásad programu ani oporu ve správním spise. Zásady programu v bodě

pokračování

1. stanovily jako cíl podpory „*přispět prostřednictvím dotace z rozpočtové kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj k obnově obecního a krajského majetku postiženého živelní nebo jinou pohromou, která nastala v roce 2009*“ (podtržení doplněno soudem). Obdobným způsobem byl cíl upraven rovněž v bodě 3.2 zásad programu. Zásady programu tedy nezakotvují konkrétní živelní událost, v jejímž důsledku musel být poškozen majetek, k jehož obnově byla dotace čerpána. Hovoří toliko obecně o živelní nebo jiné pohromě, která nastala v roce 2009. Stěžovatel přitom dokládá existenci přívalových dešťů v jarních měsících roku 2009. K tomu předložil prohlášení občanů obce označené jako petice, v němž 40 osob deklarovalo, že během jarních a letních měsíců roku 2009 byla obec zasažena několika přívalovými dešti, které měly za následek popisované poničení předmětného majetku. S tímto důkazním prostředkem se však správní orgány nevypořádaly. Za řádné vypořádání totiž nelze považovat prosté konstatování, že se nejedná o petici podle zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Správce daně měl potenciálně k dispozici 40 svědků, kteří mohli být vytěženi, aby byl skutkový stav zjištěn co nejpřesněji (srov. § 92 odst. 2 daňového řádu). Dále stěžovatel doložil vyjádření ČHMÚ z 18. 1. 2016, z něhož plyne, že byl zaznamenán výskyt silných bouřek zejména na konci května, června a počátkem července. Toto vyjádření se věnuje navíc přímo lokalitě, kde se nachází stěžovatel, a potvrzuje výskyt katastrofálního lijavce dne 26. 5. 2009, kdy spadlo za hodinu 56,5 mm srážek. Dodává, že na základě analýzy radarových snímků nelze vyloučit v této lokalitě výskyt přívalových srážek i v červnu a červenci, nevylučuje tedy možnost výskytu přívalových dešťů i ve sporných dnech, byť tento výskyt jednoznačně neosvědčuje. I vyjádření, které správce daně obdržel od Policie ČR dne 4. 4. 2014, ostatně zmiňuje v případě stanice Louny nejvyšší denní úhrn srážek v hodnotě 58 mm dne 26. 5. 2009. Obě vyjádření ČHMÚ ve svém souhrnu tedy dokládají, že nejbližší meteorologické stanice zaznamenaly v období od května 2009 opakovaně výskyt srážek, které několikanásobně naplňovaly hodnotu označovanou jako přívalovou, tj. vyšší než 17,3 mm za hodinu. Konstatoval-li tedy žalovaný v rozhodnutí o odvolání, že vyjádření ČHMÚ neprokazují výskyt přívalových dešťů v období před 4. 7. 2009, nemá tento závěr oporu v provedeném dokazování.

[18] Nejvyšší správní soud tedy postrádá vazbu mezi skutkovým závěrem správních orgánů o absenci přívalových dešťů ve dnech 4. až 5. 7. 2009 a jejich právním závěrem o porušení bodu 1. zásad programu. Tím méně je pak zřejmá vazba mezi tímto skutkovým závěrem a porušením účelu dotace, za něž byl stěžovateli uložen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 100 %. Správní orgány totiž nepodrobily žádnému hodnocení stran účelu dotace samotné rozhodnutí o jejím poskytnutí, které je pro posouzení dané otázky stěžejní. Za rozhodné je totiž nutné považovat to, zda byl účel dotace vymezen zcela konkrétně ve vztahu k přesně vymezené živelní pohromě, a to i z hlediska časového, či byla ze strany poskytovatele v tomto ohledu dána určitá benevolence co do druhu živelní pohromy a časového úseku. Právě ve vyřešení této otázky spočívá jádro nynějšího sporu, přičemž pro její zodpovězení jsou velmi inspirativní zjištění uvedená v rozsudku vrchního soudu ze dne 15. 2. 2021, č. j. 6To 48/2020-2901, na něž odkazoval stěžovatel v kasační stížnosti. Tento rozsudek se zabýval dotací poskytovanou na základě stejných zásad programu. Vrchní soud v něm aproboval závěry krajského (trestního) soudu v rozsudku ze dne 20. 2. 2020, č. j. 50 T 2/2016-2796, které se týkaly podmínek dotačního titulu, a konstatoval, že se krajský soud zcela vypořádal s podmínkami dotačního titulu. Konkrétně uvedl: „*Pokud soud prvního stupně zjistil, že MMR jako vydavatel Zásad tyto Zásady vykládá tak, že v případě dotačního titulu č. 2 nebylo nutné, aby majetek byl poškozen konkrétní živelní událostí, ale mohlo jít o dlouhodobější chátrání, a dokonce MMR nepovažovalo za nutné uvádět*

datum takové události, pak nelze nic vytknout, jeho závěru, že dotace mohly být v projednávaných případech k opravě deklarovaného majetku použity. Zde je třeba připomenout skutkové zjištění soudu prvního stupně, proti kterému státní zástupce nic nenamítá, a sice že škody, které byly odstranovány, nebyly bezprostředně způsobeny přívalovými dešti a povodněmi, ale majetek byl dlouhodobě poškozován jak povětrnostními vlivy, tak i používáním (viz odst. 25. napadeného rozsudku). (...) Pokud tedy bylo v žádosti uvedeno konkrétní datum živelní události, mohlo se podle MMR jednat o datum události, která jako poslední v řadě k poškození nemovitostí přispěla (viz odst. 171. napadeného rozsudku). (...) Data živelních událostí v bodech I./1. a 3. byla určena na základě obžalovaným H. vyžádané zprávy od ČHMÚ (když současně nebyly na rozdíl od bodů I./2., II. a III. prokázány žádné padělané nebo pomocí padělků vylákané listiny jako přílohy žádostí o dotaci – viz dále), přičemž podmínky dotace připouštěly, aby datum bylo v podstatě orientační, protože dotace cílily i na dlouhodobě poškozovaný majetek“ (důraz přidán). Na základě citovaného rozsudku lze tedy usuzovat na to, že poskytovatel dotace v případě dotačního titulu podle bodu 2. zásad programu z hlediska účelu poskytnuté dotace podle všeho nevyžadoval, aby byl opravovaný majetek poškozen pouze konkrétní živelní událostí, ale mohlo se jednat i o opravu poškozeného majetku, který dlouhodobě chátral. Přívalové deště tedy zřejmě mohly být z hlediska poskytovatele dotace jen jednou z příčin poškození majetku, na jehož opravu byly dotace poskytovány, přičemž nebylo nezbytné, aby datum živelní události bylo uvedeno zcela přesně. I toto zjištění může mít nepochybně svůj význam při hodnocení samotné otázky, zda byl splněn účel dotace.

[19] Pro úplnost je nutno zdůraznit, že stěžovateli byl uložen odvod (mimo jiné) za nesplnění účelu dotace. Účel dotace přitom nelze zaměňovat a směšovat s následky případné neúplnosti či nepravdivosti údajů uvedených v žádosti. Tyto následky upravuje § 15 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel. Podle uvedeného ustanovení *může být zahájeno* řízení o odnětí dotace, došlo-li po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace ke zjištění, že údaje, na jejichž základě byla dotace poskytnuta, byly neúplné nebo nepravdivé. Případné řízení o odnětí dotace, k němuž je příslušný poskytovatel dotace (nikoliv správce daně), však nelze nahrazovat uložením odvodu za porušení rozpočtové kázně příjemci dotace ve výši 100 % obdržené částky, tedy ve zcela jiném řízení vedeném jiným orgánem veřejné správy. Správní úvaha o zahájení řízení o odnětí dotace bude navíc zpravidla spočívat především v hodnocení, nakolik byl neuvedený nebo nepravdivý údaj relevantní pro rozhodnutí o poskytnutí dotace. Právě popsany rozdíl mezi jednotlivými řízeními rovněž svědčí o tom, že je nutné předně řádně určit, v čem skutečně spočíval účel dotace, a následně posoudit, zda konkrétním jednáním došlo k jeho nesplnění.

[20] Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že posouzení otázky (ne)splnění účelu dotace se neobejde bez toho, aby byl tento účel dotace řádně identifikován ve smyslu výše citované judikatury (rozsudky č. j. 3 Afs 42/2021-87, a č. j. 6 Afs 65/2022-62), tedy na základě jeho závazného vymezení v rozhodnutí o poskytnutí dotace, nikoliv na základě údajů uvedených v podané žádosti. Je to totiž právě poskytovatel dotace, kdo určuje účel, k němuž konkrétní dotaci poskytuje, byť přitom pochopitelně vychází právě z údajů uvedených v žádosti. Až po řádném vymezení účelu dotace je možné učinit závěr o tom, zda účel naplněn byl, či nikoliv. I s ohledem na závěry výše citovaného rozsudku vrchního soudu je přitom zjevné, že v nynějším případě správní orgány popsáním způsobem nepostupovaly a problematice vymezení účelu dotace se dostatečně nevěnovaly. Závěr o nesplnění účelu dotace opřely pouze o to, že nebyl prokázán výskyt příslušné živelní pohromy ve dnech 4. až 5. 7. 2009. Jak přitom bylo naznačeno výše, ve správním řízení nebylo postaveno na jisto, respektive

pokračování

vůbec nebylo posuzováno, nakolik byl účel dotace spojen právě s takto konkrétně stanoveným datem. Naopak, ve světle závěrů vrchního soudu lze mít o takto úzkém spojení důvodné pochybnosti, neboť vrchní soud na základě skutkových zjištění k účelu dotace provedených prvostupňovým soudem uvedl, „*podmínky dotace připouštěly, aby datum bylo v podstatě orientační, protože dotace cílily i na dlouhodobě poškozovaný majetek.*“ Bylo-li tomu skutečně tak, pak je na místě zdůraznit, že je to právě poskytovatel dotace, kdo určuje její účel (viz výše citovaný rozsudek č. j. 6 Afs 65/2022-62). Případný benevolentní přístup poskytovatele dotace nelze klást při následné kontrole ze strany finančního úřadu či žalovaného k tíži příjemce dotace (obce) a zužovat účel dotace více, než učinil sám její poskytovatel. V každém případě je pak nezbytné vymezení účelu dotace řádně zdůvodnit, zejména v případě, kdy je toto vymezení rozporováno. Jelikož správní orgány blíže neozřejmily svou úvahu o účelu dotace, s nímž jednání stěžovatele poměřovaly a jehož nesplnění mu vytkly, znemožnily v konečném důsledku možnost přezkoumat v tomto rozsahu jejich rozhodnutí.

[21] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné doplnit, že nepřehlédl pochybnosti správce daně ve zprávě o daňové kontrole o tom, zda vůbec došlo k poničení majetku stěžovatele jakýmikoliv přívalovými dešti (bez ohledu na přesné datum jejich výskytu). Správce daně totiž také uvedl, že opravami bylo odstraňováno poničení majetku způsobené běžným provozem (výtluky), kořenovým systémem stromů a také povětrnostními podmínkami (voda, mráz). Pokud by tomu tak skutečně bylo, pak by taková skutečnost svědčila o nesplnění účelu dotace. Správce daně se však dané problematice blíže nevěnoval a ani v tomto případě nezdůvodnil, jak k tomuto závěru dospěl.

[22] Na základě výše uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že žalovaný zatížil napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti, došlo tedy k naplnění kasačního důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Nejvyššímu správnímu soudu proto nezbylo, než zrušit rozhodnutí krajského soudu i žalovaného, neboť krajský soud i přes existenci popsané vady rozhodnutí žalovaného nezrušil. V dalším řízení bude žalovaný povinen respektovat závěry uvedené výše. Řádně tedy zdůvodní, v čem spočíval účel dotace a touto optikou posoudí, zda stěžovatel účel dotace skutečně porušil. V této souvislosti se pak přezkoumatelným způsobem vypořádá s tím, proč nejsou pro zjištění skutkového stavu relevantní podklady předložené stěžovatelem (prohlášení občanů obce a vyjádření ČHMÚ).

[23] Protože Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a zároveň zrušil i rozhodnutí žalovaného, rozhodl také o náhradě nákladů řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. (ve spojení s § 120 s. ř. s.), podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel měl ve věci úspěch, náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení proti žalovanému, který úspěch neměl.

[24] Náklady stěžovatele v řízení o kasační stížnosti tvoří soudní poplatek ve výši 5 000 Kč a náklady vynaložené na právní zastoupení. Nejvyšší správní soud přiznal stěžovateli odměnu ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby v podobě sepsání kasační stížnosti [§ 7 a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní

tarif)], a režijní paušál 300 Kč za jeden úkon právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Zástupce stěžovatele neosvědčil před soudem, že je plátcem DPH. Náhrada nákladů řízení před kasačním soudem tak celkem činí 8 400 Kč. Náklady stěžovatele v řízení o žalobě tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, odměna zástupce stěžovatele ve výši 12 400 Kč za čtyři úkony právní služby v podobě převzetí a přípravy zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky k vyjádření žalovaného a účasti na jednání před soudem [§ 7 a § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 11 odst. 1 písm. a), d) a g) advokátního tarifu] a čtyři režijní paušály po 300 Kč za čtyři úkony právní služby dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu, tj. 1 200 Kč. Celkem tedy náklady řízení o žalobě činí 16 600 Kč. Žalovaný je proto povinen zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení ve výši 25 000 Kč k rukám jeho advokáta JUDr. Ing. Radka Jurčíka, Ph.D., a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 22. června 2023

Tomáš Foltas
předseda senátu