



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse a soudců JUDr. Jiřího Derfla a Mgr. Vojtěcha Salamánka ve věci

žalobce: T. H., narozený X
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Davidem Hejzlarem
sídlem 1. máje 97/25, 460 07 Liberec

proti
žalovanému: Odvolací finanční ředitelství
sídlem Masarykova 427/31, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. 22837/24/5100-10612-713127 ze dne 24. 7. 2024

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Finanční úřad pro Ústecký kraj vyměřil žalobci platebním výměrem ze dne 30. 6. 2022, č. j. 1638420/22/2500-31471-507479 (dále též „platební výměr“), odvod do státního rozpočtu ve výši 1 500 000 Kč za porušení rozpočtové kázně. O následném žalobcovu odvolání rozhodl žalovaný shora označeným rozhodnutím tak, že toliko snížil vyměřený odvod na 396 600 Kč. Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil touto žalobou.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Žaloba

2. Žalobce předně označil za nesprávný názor žalovaného, že pozemky parc. č. st. XA a XB, a parc. č. XC a XD v k. ú. X (dále jen „Nemovitosti“), které žalobce zakoupil pro účely realizace projektu v souladu s rozhodnutím Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen „poskytovatel dotace“) ze dne 2. 12. 2014, č. j. MMR-37477/2014-55, ve znění změnového rozhodnutí ze dne 11. 3. 2015, č. j. MMR-1132/2015-52, o poskytnutí dotace, musí být určeny výlučně k podnikání, a nikoli souběžně i k jinému účelu (v případě žalobce k bydlení). Podle žalobce toto nelze dovodit ani z rozhodnutí o poskytnutí dotace, ani ze *Zásad podprogramu „Podpora rozvoje pracovních příležitostí na území Ústeckého a Moravskoslezského kraje“ pro rok 2014* (dále jen „Zásady“), ani z žalovaným opatřeného vyjádření poskytovatele dotace ze dne 1. 9. 2023, č. j. MMR-57824/2023-57 (dále jen „vyjádření poskytovatele dotace“). Žalovaným provedený výklad hodnotil jako nepřiměřený a extenzivní. Sám žalovaný přitom v odstavci [63] napadeného rozhodnutí připustil, že poskytovatel dotace v podmínkách dostatečně nespécifikoval, které části projektového záměru případně považoval za závazné; pak ale neměl žalobci v napadeném rozhodnutí vytknout, že projektový záměr nezmiňoval možnost využití nemovitostí k bydlení, ale toliko zmiňoval využití k rozšíření výrobních a administrativních prostor žalobcova podnikání. Žalobce v tomto kontextu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2023, č. j. 8 Afs 279/2021-54, přičemž citoval z odst. 44 a 46 jeho odůvodnění.
3. Žalobce rovněž sporoval zjištění správních orgánů o nenaplnění účelu dotace. Podle jeho názoru by souběžné využití pořízených nemovitostí k bydlení (vedle rozšíření prostor pro výrobu a administrativu) muselo být zřetelně zapovězeno v podmínkách dotačního programu nebo rozhodnutí o poskytnutí dotace; v opačném případě takové souběžné jiné využití nemovitostí nemůže mít na posuzování naplnění účelu dotace vliv. K tomu žalobce citoval bod 16 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2022, č. j. 6 Afs 65/2022-62. Navázal pak citacemi vyjádření poskytovatele dotace, z nichž vyvodil, že dotace nebyla poskytnuta na bydlení, avšak podmínky dotace byly dodrženy. Cílem projektového záměru totiž bylo rozšíření výrobních a administrativních prostor žalobcova podnikání a vznik tří nových pracovních míst. Podle žalobce však případné souběžné využití pořízovaných nemovitostí k bydlení nemění nic na naplnění cílů záměru a účelu dotace. Dále žalobce vyzdvihl, že poskytovatel dotace provedl v roce 2017 na místě (tedy v nemovitostech) kontrolu, přičemž v pořízeném protokolu č. j. MMR-10376/2017-96/3 neshledal porušení podmínek dotace, ačkoli již v té době žalobce nemovitosti užíval také k bydlení.
4. Dále se vymezil vůči závěru žalovaného, že žalobce údajně využíval nemovitosti k bydlení namísto podnikání. Podle žalobce totiž byly nemovitosti využity současně k obojímu. Žalobce poukázal na body 34, 39, 43, 71 a 73 napadeného rozhodnutí, v nichž žalovaný údajně sám připustil, že „*nebylo prokázáno, že by alespoň z části nedošlo k rozšíření administrativních a výrobních prostor, tzn. naplnění první části cíle projektu*“. Sousedně žalobce vyjádřil názor o potřebě přidržet se v dané věci zásady *in dubio mitius*, tj. v pochybnostech volit mírnější z možných postupů (žalobce přitom odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2020, č. j. 4 Afs 89/2020-44, a ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44). Takové pochybnosti byly podle něj založeny nejednoznačností rozhodnutí o poskytnutí dotace ohledně závaznosti či nezávaznosti jednotlivých částí

projektového záměru, zejména pak v otázce závaznosti záměru úplného využití nemovitostí jen a pouze k podnikání.

5. Krom toho žalobce upozornil, že v rozhodnutí o poskytnutí dotace byla stanovena toliko tříletá doba pro trvání vytvořených pracovních míst, zatímco doba „zachování“ nemovitostí byla stanovena v délce pěti let; podle žalobce z toho vyplývá, že rozhodnutí o poskytnutí dotace mlčky počítalo i s jinými způsoby využití nemovitostí, neboť by bylo absurdní trvat na tom, že žalobce bude muset sám svou osobní činností využívat nemovitosti pouze k podnikání i po zániku vytvořených pracovních kapacit.
6. Žalobce namítl nesmyslnost závěru o porušení účelu dotace v situaci, kdy správce daně ani žalovaný nepostavili najisto rozsah, v němž byly nemovitosti užívány k bydlení, nebo naopak k výrobním a administrativním úkonům žalobcova podnikání. Podle žalobce navíc není zřejmé, jakým způsobem žalovaný dospěl k určení odvodu ve výši 25 %, nebyl-li zjištěn rozsah užívání nemovitostí k bydlení a hradil-li žalobce 25 % pořizovací ceny nemovitostí z vlastních prostředků. Rozhodnutí žalovaného považuje žalobce také za vnitřně rozporné, neboť v něm měl žalovaný na jednu stranu požadovat, aby dotace sloužila v celém rozsahu k podnikání, na druhou stranu ale připustil, že postačí i zcela minimální využití nemovitostí k rozšíření administrativních prostor, neboť jejich rozsah v pořízených nemovitostech nebyl předem závazně definován.
7. Žalobce sporoval též správnost závěru žalovaného, že žalobce zřízením zástavního práva k nemovitostem dne 16. 6. 2020 porušil podmínku č. 4.8 Zásad. V rozhodnutí o poskytnutí dotace (a to i ve znění jeho pozdější změny), konkrétně v podmínce č. 3, totiž bylo jednoznačně stanoveno, že žalobce nesmí dát nemovitosti do zástavy toliko do 31. 12. 2019. Naproti tomu ale podle bodu 4.8 Zásad platilo, že majetek pořízený s přispěním poskytnuté dotace nesmí být dán za předmět zástavy po celou dobu realizace a udržitelnosti projektu (tj. doby počínající podpisem rozhodnutí o poskytnutí dotace a končící uplynutím pěti let od konce kalendářního roku, ve kterém byla dotace čerpána). Jelikož dotace byla čerpána až v roce 2015, avšak rozhodnutí o jejím poskytnutí bylo vydáno již v roce 2014 (aniž v rámci změny rozhodnutí došlo ke změně data trvání zákazu zřízení zástavního práva z 31. 12. 2019 na 31. 12. 2020 dle podmínky č. 3), trval zákaz zástavního zatížení nemovitosti podle Zásad až do 31. 12. 2020, zatímco podle podmínky č. 3 rozhodnutí o poskytnutí dotace trval jen do 31. 12. 2019. Konkrétně žalobce nesouhlasil s názorem žalovaného, že bylo povinností žalobce dodržet i delší z dob zákazu zřízení zástavního práva.
8. Podle žalobce zapovídá ustálená judikatura správních soudů vykládání nejednoznačných dotačních podmínek k tíži příjemce dotace jakožto slabší strany; k tomu žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 Afs 142/2016-32, a citoval část bodu 32 (čímž opětovně citoval odůvodnění rozsudku téhož soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 100/2009-63, č. 2332/2011 Sb. NSS.; pozn. zdejšího soudu) a bodu 33 jeho odůvodnění. Žalobce dodal, že v nynější věci poskytovatel dotace pochybil stanovením kratšího trvání zákazu zástavního zatížení nemovitostí, než jaký plynul ze Zásad. Obdobně pak pochybil žalovaný, když uvedené kladl žalobci k tíži (zde žalobce citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010-81, č. 2243/2011 Sb. NSS).
9. Žalobce také argumentoval analogií s postavením slabší strany v rámci soukromoprávní kontraktace; zde by podle něj nesprávný údaj o době trvání zákazu zástavního zatížení byl věcně nesprávnou, a tedy klamavou, informací. Pro účely definice nekalých obchodních

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

praktik odkázal žalobce na čl. 6 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004, dále na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 19. 12. 2013, *Trento Sviluppo a Centrale Adriatica*, C-281/12, ECLI:EU:C:2013:859, a rovněž na § 5 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele. Podle žalobce sice formálně vzato je podmínka č. 3 rozhodnutí o poskytnutí dotace „pravdivá“, neboť v době do 31. 12. 2019 zákaz zástavního zatížení nemovitostí skutečně trval; současně je ale věcně nesprávná, neboť podle podmínky č. 4.8 Zásad zákaz trval (s ohledem na rok čerpání dotace) o rok déle. Jelikož žalobce jako příjemce dotace byl slabší stranou, musí jít klamavá informace obsažená v podmínce č. 3 rozhodnutí o poskytnutí dotace k tíži poskytovatele dotace, nikoli k tíži žalobce. V době zřízení zástavního práva k nemovitostem, tedy v roce 2020, tudíž žalobce jednal v dobré víře ve správnost délky stanoveného zákazu v podmínce č. 3 rozhodnutí o poskytnutí dotace.

10. Závěrem žalobce vyjádřil názor, že mu neměl být stanoven žádný odvod, neboť nedošlo k porušení dotačních podmínek, a tedy ani k porušení rozpočtové kázně. Navrhl proto zrušení rozhodnutí žalovaného i platebního výměru.

Vyjádření žalovaného k žalobě

11. Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 14. 11. 2024 s tím, že ji považuje za nedůvodnou.
12. Ve vztahu k jednotlivým žalobním námitkám žalovaný především odkázal na konkrétní pasáže odůvodnění napadeného rozhodnutí. Nad rámec toho pak ve vyjádření upozornil, že podle bodu 1 podmínek, jež jsou součástí rozhodnutí o poskytnutí dotace, se žalobce zavázal „*použít dotaci ze státního rozpočtu pouze na úhradu nákladů akce, která byla schválena poskytovatelem dotace a je v souladu s Cíli uvedenými na Rozhodnutí*“; nadto byl žalobce podle bodu 8. podmínek „*povinen vést o čerpání a užití dotace samostatnou účetní evidenci tak, aby tyto prostředky a nakládání s nimi bylo odděleno od ostatního majetku příjemce*“ (zvýraznění převzato z vyjádření žalovaného, pozn. soudu). Podle žalovaného byla žalobci dotace poskytnuta na koupi celých Nemovitostí, a jelikož z žádného dokumentu týkajícího se dotace nevyplývá, že by Nemovitosti mohly sloužit také jinému účelu, než rozšíření výrobních a administrativních prostor žalobcovy firmy, byl žalobce povinen použít dotaci pouze ke schválenému účelu. V rámci daňové kontroly provedené správcem daně však bylo zjištěno, že se v Nemovitostech nachází také místnost odpovídající svým zařízením ložnici a vedle ní dále i sociální zázemí obdobné sociálnímu zařízení využívanému v rámci bydlení. Nemovitosti tak zčásti sloužily také k bydlení žalobci a jeho rodině. Z toho žalovaný činí závěr, že přinejmenším zčásti byly poskytnuté veřejné prostředky použity v rozporu s účelem, k němuž byly určeny. Skutečnost, že poskytovatel dotace provedl u žalobce v roce 2017 vlastní místní šetření, aniž shledal porušení podmínek dotace, není pro správce daně závazná, což žalovaný dovozuje mj. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 Afs 334/2016-42.
13. Žalovaný dále poznamenal, že (na rozdíl od správce daně) neshledal porušení rozpočtové kázně v tom, že žalobce nevybudoval sociální zázemí v budově bývalého špýcharu (sýpky; pozn. soudu). Pouze v tomto rozsahu žalovaný tedy v napadeném rozhodnutí konstatoval, že nebylo zřejmé, které části projektového záměru byly závazné, a které nikoli. Tím dle

žalovaného nebyla dotčena skutečnost, že žalobce použil dotační prostředky k zajištění potřeby bydlení, ačkoli k takovému účelu nebyly určeny.

14. Podle žalovaného samotná skutečnost, že případný jiný způsob či cíl využití dotačních prostředků nebyl v rozhodnutí o poskytnutí dotace výslovně zakázán, nezakládá ještě jeho dovolenost. Tento závěr podpořil žalovaný odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2022, č. j. 6 Afs 65/2022-62, a ze dne 23. 8. 2022, č. j. 3 Afs 42/2021-87. V nyní posuzované věci má žalovaný za to, že rozhodnutí o poskytnutí dotace jednoznačně určilo, že dotace byla poskytnuta pouze na úhradu nákladů projektu, tj. k rozšíření výrobních a administrativních prostor žalobcovy firmy. Žalobce ve své žádosti o dotaci žádný jiný účel použití dotačních prostředků neuvedl, přičemž poskytovatel dotace by ani nebyl oprávněn vybočit z mezí žalobcem podané žádosti a umožnit jejich použití k jinému účelu.
15. Žalovaný se neztotožnil s žalobní námitkou ohledně nejednoznačnosti dotačních podmínek co do účelu dotace. I žalovaným opatřené vyjádření poskytovatele dotace vyjadřovalo názor, že „dotace nebyla poskytnuta na pořízení nemovité věci pro účely vlastního bydlení příjemce dotace“. Jelikož zde dle žalovaného nejsou pochybnosti o výkladu dotačních podmínek, nebyl ani důvod postupovat v pochybnostech mírněji, tedy volit pro žalobce příznivější výkladovou alternativu.
16. Podle žalovaného není důvodná žalobní námitka poukazující na nezjištěný rozsah, v němž žalobce užíval nemovitosti k bydlení. Žalovaný odkázal na body 71 až 75 napadeného rozhodnutí a dodal, že za takto závažné porušení rozpočtové kázně stanovil nejnižší možnou výši odvodu, tj. 25 %; ani zjištění skutečného rozsahu (či poměru) žalobcova užívání Nemovitostí k bydlení by tedy nemohlo vést ke snížení odvodu. Pokud pak žalobce namítal, že z kupní ceny ve výši 2 000 000 Kč hradil vlastními prostředky 500 000 Kč, nemá to žalovaný za argument, jež by podporoval závěr o dovolenosti částečného užívání pořízených Nemovitostí k bydlení žalobce a jeho rodiny. Podle rozhodnutí o poskytnutí dotace totiž celá částka 2 000 000 Kč představuje částku financování projektu, tj. včetně žalobcových vlastních prostředků ve výši 500 000 Kč, a jako celek je vázána na rozšíření výrobních a administrativních prostor žalobcovy firmy. Žalovaný upozornil, že dle kupní smlouvy ze dne 29. 9. 2014 byla kupní cena Nemovitostí sjednána právě částkou 2 000 000 Kč; v plném rozsahu byla tedy pokryta částkou financování projektu, pročez i v plném rozsahu měly Nemovitosti sloužit k naplnění cíle dotačního projektu.
17. Žalovaný ani nepovažuje napadené rozhodnutí za vnitřně rozporné. Žalobce v příslušné žalobní námitce nedůvodně zaměnil účel, k němuž byla dotace poskytnuta (rozšíření výrobních a administrativních prostor), s definováním rozsahu, v jakém měly být výrobní a administrativní prostory ve vzájemném poměru využity. Dle žalovaného tedy napadené rozhodnutí připouští, aby administrativní prostory byly v Nemovitostech zřízeny jen v minimálním rozsahu (neboť jejich rozsah ani podíl nebyl v dotačních podmínkách konkretizován); tím však napadené rozhodnutí nijak nepřipustilo, že by ve snad zbývajícím rozsahu mohly Nemovitosti být využity jinak než k rozšíření výrobních prostor žalobcovy firmy.
18. Ve vztahu k okruhu žalobních námitek týkajících se odvodu za porušení podmínky č. 4.8 Zásad (nezřídít zástavní právo k majetku pořízenému z dotačních prostředků po dobu udržitelnosti projektu, tj. do pěti let od konce kalendářního roku, ve kterém byla dotace čerpána), žalovaný setrval na názoru, že Zásady i rozhodnutí o poskytnutí dotace byly pro

žalobce stejně závazné, přičemž žalobci nic nebránilo v tom, aby dodržel podmínky obou z nich tím, že by zástavní právo nezřídil před 1. 1. 2021.

19. Žalovaný podotkl, že účastníkem daňového řízení je žalobce jako příjemce dotace, nikoli poskytovatel dotace; v daňovém řízení tak nelze nastalou diskrepanci mezi délkou zákazu zástavního zatížení dle Zásad na straně jedné, a délkou zákazu zástavního zatížení dle rozhodnutí o poskytnutí dotace na straně druhé, přičítat k tíži poskytovatele jako „silnější“ strany. Bylo věcí žalobce, aby dodržel veškeré pro něj závazné dotační podmínky a aby přijal kontrolní mechanismy toto umožňující. Žalovaný odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2013, č. j. 9 Afs 63/2012-39, a ze dne 13. 9. 2018, č. j. 2 Afs 431/2017-24), s tím, že pokud žalobci nebyly dostatečně jasné veškeré podmínky dotace, nic mu nebránilo si význam jemu neznámého pojmu zjistit; ostatně by takový postup byl zodpovědný a žádoucí ve vztahu k podmínkám, jejichž porušení je sankcionováno odvodem či penalizací. Žalovaný je tudíž toho názoru, že k porušení rozpočtové kázně zřízením zástavního práva k Nemovitostem dne 16. 6. 2020 došlo, a tedy byl žalobci důvodně stanoven odvod do státního rozpočtu, aniž žalobce samotný způsob určení výše odvodu v žalobě jakkoli napadal.

Replika žalobce k vyjádření žalovaného

20. V replice, podané soudu dne 29. 11. 2024, žalobce uvedl, že projektovým záměrem nebylo podnikatelské využívání Nemovitostí po dobu pěti let, nýbrž samotný akt nabytí Nemovitostí. Pro vyhodnocení podmínky č. 1 stanovené rozhodnutím o poskytnutí dotace pak již nemá význam, co se mělo s Nemovitostmi dít následně. Žalobce zopakoval, že z projektového záměru uvedeného v žádosti o dotaci není zřejmé, která část je závazná, a která nikoliv. Podle žalobce tak žalovaný nesprávně směšuje pojmy „projektový záměr“ a „následné využívání Nemovitostí“. Projektový záměr spočívající v rozšíření výrobních a administrativních kapacit pořízením nemovitosti byl dle závěrečného vyhodnocení akce ze dne 24. 7. 2015 splněn a ukončen dne 1. 12. 2014.
21. Podle žalobce již podmínka č. 4 rozhodnutí o poskytnutí dotace požaduje prokázání splnění termínu realizace projektového záměru, a to doložením předávacího protokolu Nemovitostí nebo návrhu na vklad vlastnického práva do katastru nemovitostí. Žalobce z toho dovozuje, že již převzetím či nabytím Nemovitostí je splněna realizace projektového záměru. Považuje tedy za nesprávný názor žalovaného, že dotační prostředky údajně použil zčásti v rozporu s účelem dotace, neboť žalobce využil prostředky výlučně k nákupu schválených Nemovitostí.
22. Žalobce citoval z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2023, č. j. 7 Afs 144/2021-47, s tím, že účel dotace je nezbytné identifikovat nikoli na základě údajů uvedených v podané žádosti, ale z jeho závazného vymezení v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Žalovaný tedy podle žalobce pochybil, když účel dotačního programu dovodil především ze Zásad a z žalobcovy žádosti o poskytnutí dotace (projektového záměru), jelikož nebyl s to identifikovat porušení některého z dotačních pravidel uvedených v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Žalobce prostřednictvím další citace posledně uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu zdůraznil, že případný benevolentní přístup poskytovatele dotace nelze klást při následné kontrole ze strany finančního úřadu k tíži příjemce dotace, a zužovat tak účel dotace více, než jak jej vymezil sám poskytovatel.

23. Žalobce rovněž uvedl, že v projektovém záměru ani nemohl uvést úmysl využívat Nemovitosti částečně k bydlení, neboť v době podání žádosti o poskytnutí dotace ještě nezamýšlel je takto částečně využívat. Tento úmysl žalobce pojal až v roce 2016, tedy po ukončení projektového záměru.
24. Podle žalobce nelze důvodně tvrdit, že si podmínka č. 3 rozhodnutí o poskytnutí dotace a podmínka dle čl. 4.8 Zásad vzájemně neodporují. Žalovaný se snaží o přenesení odpovědnosti za pochybení poskytovatele dotace na žalobce, který oprávněně neměl žádné pochybnosti o platnosti data trvání zákazu zástavního zatížení Nemovitostí uvedeného v rozhodnutí o poskytnutí dotace.

Vyjádření žalovaného k replice

25. Žalovaný se k žalobní replice vyjádřil vlastním podáním ze dne 15. 1. 2025. Vyslovil předně nesouhlas s žalobcovým názorem, podle kterého není podstatné, co se s Nemovitostmi dělo po jejich pořízení. V opačném případě by jakékoli stanovení účelu nebo cíle projektu nebylo třeba vůbec činit. Dále žalovaný upozornil, že pětileté využívání Nemovitostí vyplývá z bodu 4.8 a 4.15 Zásad, jež upravují dobu udržitelnosti projektů; vymezil se tím vůči žalobcovu argumentu, že další využití nemovitosti po dobu pěti let „z ničeho nevyplývá“. K námitce, že žalovaný nepřipustně dovozoval účel dotace ze Zásad a z žádosti, podotkl žalovaný, že naopak při objasnění účelu dotace vycházel primárně z rozhodnutí o poskytnutí dotace, jehož jsou nicméně Zásady nedílnou součástí.
26. Pokud žalobce v replice namítl, že úmysl využívat Nemovitosti také k bydlení pojal až v roce 2016, upozornil žalovaný, že tuto námitku uplatnil žalobce poprvé až v replice, nadto po uplynutí zákonné lhůty pro přípustné rozšíření žaloby o další žalobní bod. Nad rámec toho žalovaný poznamenal, že žalobce dané tvrzení nijak nedoložil, a i pokud by bylo prokázáno, doba udržitelnosti příslušného projektu končila dnem 31. 12. 2020; obstál by tedy i nadále závěr, že od roku 2016 až do 31. 12. 2020 žalobce užíval Nemovitosti také k jinému účelu (k bydlení), čímž částečně porušil účel dotace.

Posouzení věci soudem

27. Soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání, protože s takovým postupem oba účastníci vyjádřili souhlas a nebylo prováděno dokazování.
28. Žalobce v první řadě označil za nesprávný závěr žalovaného, že Nemovitosti byly určeny výlučně k podnikání, tedy nikoli k jejich souběžnému (částečnému) užívání k jinému účelu. Za nesprávný jej považoval proto, že jej (podle žalobce) nelze dovodit z rozhodnutí o poskytnutí dotace, ze Zásad ani z vyjádření poskytovatele dotace. Soud shledal tuto námitku nedůvodnou.
29. Soud považuje za potřebné uvést, že žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvedl, že by Nemovitosti byly výslovně „určeny“ výlučně k podnikání, natož že by takové výslovné určení bylo obsaženo právě v rozhodnutí o poskytnutí dotace, v Zásadách či snad ve vyjádření poskytovatele dotace (ostatně posledně uvedeným dokumentem by ani nebylo možné závazně určit způsob užívání Nemovitostí, neboť pětiletá doba udržitelnosti projektu uplynula dnem 31. 12. 2020, zatímco vyjádření poskytovatele dotace bylo vydáno až posléze). Žalovaný takový výlučný způsob užívání Nemovitostí z uvedených dokumentů ani nedovodil; z napadeného rozhodnutí naopak plyne, že jej dovodil z účelu dotace. Zjištění a úvahy žalovaného o konkrétním obsahu pojmu „účel dotace“ na půdorysu nyní

posuzované věci jsou přitom zřetelně popsány v odst. 30 až 40 napadeného rozhodnutí. Je zřejmé, že žalovaný při objasňování účelu dané dotace zohlednil nejen kontext rozhodnutí o poskytnutí dotace a Zásad, ale také příslušné projektové dokumentace (označované v napadeném rozhodnutí též jako „Projektový záměr“). Z toho plyne, že až po objasnění účelu dané dotace žalovaný konstatoval, že užívání Nemovitostí také k bydlení bylo částečným porušením účelu dotace. Soud tedy shrnuje, že žalovaný v tomto ohledu nepoukazoval na nesoulad žalobcova jednání s jakýmsi výslovně a apriorně vyjádřeným účelem dotace, nýbrž s účelem, který žalovaný v napadeném rozhodnutí dovodil. Pojednáváná žalobní námitka se tudíž míjí s nosným důvodem napadeného rozhodnutí, a je proto nedůvodná.

30. Pro doplnění soud uvádí, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu „*smyslem právní úpravy poskytování dotací z veřejných rozpočtů je jejich řádné využití výhradně na zamýšlený účel v souladu s obecně prospěšným zájmem. Při výkladu jednotlivých konkrétních ustanovení pak je třeba mít tento smysl neustále na paměti a přiblížit k němu*“ (srov. rozsudek ze dne 10. 10. 2014, č. j. 4 As 117/2014-39, a obdobně též rozsudky ze dne 25. 6. 2008, č. j. 9 Afs 1/2008-45, či ze dne 27. 6. 2012, č. j. 5 Afs 8/2012-42).
31. Žalobce v návaznosti na předchozí námitku dále namítl, že poskytovatel v podmínkách dotace dostatečně nespecifikoval, které části projektového záměru považoval za závazné; proto žalobci nemělo být ze strany žalovaného vyčteno, že v projektovém záměru neuvedl vlastní bydlení jako jedno z možných využití Nemovitostí v době udržitelnosti projektu. Ani v tomto soud žalobci nepřisvědčil.
32. Soud považuje za výstižné vysvětlení, jež k tomu žalovaný podal ve svém vyjádření k žalobě (srov. výše bod 13 odůvodnění tohoto rozsudku). Soud ověřil, že toto vysvětlení skutečně odpovídá obsahu napadeného rozhodnutí. Žalovaný totiž v odst. 63 napadeného rozhodnutí shrnul důvody, na základě kterých nesdělil závěr správce daně o absolutním nenaplnění první části cíle projektu. Jedním z těchto důvodů bylo právě odlišné hodnocení správcem daně zjištěné skutečnosti, že žalobce (navzdory projektovému záměru) nezřídil v budově bývalého špýcharu sociální zázemí. Žalovaný na rozdíl od správce daně zastával názor (a přisvědčil tedy žalobcově odvolací námitce), že „*poskytovatel v podmínkách dotace dostatečně nespecifikoval, které části projektového záměru považuje za zcela závazné, a které jsou součástí toliko marketingové studie či tyto přímo nevyžaduje*“. Z celkového kontextu odůvodnění napadeného rozhodnutí je však soudu zřejmé, že žalovaný toliko vybudování sociálního zázemí právě v budově bývalého špýcharu (ačkoli to bylo žalobcem v projektovém záměru avizováno) nepovažoval za závaznou podmínku rozhodnutí o poskytnutí dotace, a tedy neměl za to, že by nesoulad zjištěné skutečnosti s touto částí projektového záměru představoval porušení podmínky dotace či nesplnění cíle projektu. Uvedené však dle soudu nelze vykládat způsobem, že by projektový záměr byl bezvýznamným „cárem papíru“, jak se patrně snaží navodit žalobce. Jenom tím, že žalobci nebyla v rozhodnutí o poskytnutí dotace ani v podmínkách dotace závazně stanovena povinnost zřídit právě v budově bývalého špýcharu sociální zázemí, nelze důvodně argumentovat pro závěr, že částečné užívání Nemovitostí k bydlení (jež nebylo žalobcem v projektovém záměru ani naznačeno, natož deklarováno) bylo souladné s účelem dotace.
33. Žalobcův související odkaz na závěry Nejvyššího správního soudu obsažené v odst. 44 a 46 odůvodnění rozsudku ze dne 23. 6. 2023, č. j. 8 Afs 279/2021-54, nepovažuje soud za relevantní. Nejvyšší správní soud tam totiž pojednával o výkladu dotačních podmínek, resp. podmínek čerpání dotace. Žalovaný však daný závěr o porušení rozpočtové kázně nepostavil

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

na zjištění porušení podmínky dotace (či podmínky čerpání dotace), nýbrž na zjištění porušení účelu dotace. Toho si ostatně byl žalobce patrně rovněž vědom, neboť v další z žalobních námitek sporoval právě správnost závěru žalovaného o porušení účelu dotace.

34. Podle žalobce by souběžné využití Nemovitostí zčásti k bydlení muselo být zřetelně zapovězeno v podmínkách dotačního programu nebo v rozhodnutí o poskytnutí dotace; v opačném případě by totiž uvedené žalobcovo jednání nemohlo mít na posuzování naplnění účelu dotace vliv. Závěr žalovaného o částečném porušení účelu dotace proto považoval za nesprávný. Podle soudu nedůvodnost uvedené námitky plyne už z logické úvahy, že pokud by porušením účelu dotace mělo být pouze jednání v rozporu s podmínkou dotace (stanovenou výslovně rozhodnutím o poskytnutí dotace nebo Zásadami), došlo by k obsahovému vyprázdnění pojmu „porušení účelu dotace“, se kterým zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“) výslovně operuje např. v § 3 písm. e) či v § 14 odst. 1. Současně by to znamenalo zavedení interpretačního pravidla, že příjemci dotace je dovoleno naložit s dotačními prostředky (či v době udržitelnosti projektu realizovat jeho cíle) všemi způsoby, jež by nebyly v rozhodnutí (či smlouvě) o poskytnutí dotace nebo v obecnějších dotačních podmínkách (zde v Zásadách) výslovně zakázány. Dle soudu je nabíledni, že důsledkem uplatnění takového přístupu by byly neudržitelné nároky na poskytovatele dotace při formulování všech možných či myslitelných nežádoucích (s účelem dotace rozporných) způsobů realizace toho kterého projektu.
35. K tomu je třeba dodat, že žalobcem odkazovaný odst. 16 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2022, č. j. 6 Afs 65/2022-62, není pro nyní posuzovanou věc relevantní. Jeho jádro totiž tkví v konstatování důležitosti (priority) obsahu rozhodnutí o poskytnutí dotace jakožto zdroje individualizovaných podmínek, jimiž bude příjemce dotace vázán. Nejvyšší správní soud tím toliko zdůraznil, že nesplnění účelu dotace vymezeného konkrétním způsobem v jednotlivém rozhodnutí o poskytnutí dotace nelze omluvit tím, že obecnější cíle dotačního programu byly naplněny (v opačném případě by totiž skutečně bylo možné použít dotační prostředky odlišně oproti záměru uvedenému v žádosti o poskytnutí dotace). V nyní posuzované věci se však dle zdejšího soudu jedná o zcela obrácenou modalitu; žalovaný sice konstatoval naplnění dílčích cílů projektu, shledal však rozpor užívání pořízeného investičního majetku s účelem dotace v širším smyslu, a to s přihlédnutím k obsahu Zásad.
36. Nedůvodně odkazoval žalobce i na vyjádření poskytovatele dotace s tím, že podle tohoto dokumentu (a jeho autora) byly podmínky dotace dodrženy i přesto, že dotace nebyla poskytnuta na financování žalobcova bydlení. Soud opětovně upozorňuje na odlišnost pojmů „účel dotace“ a „podmínky dotace“, jak rozebráno již výše v odůvodnění tohoto rozsudku. Postačí tedy podotknout, že žalovaný nepostavil závěr o částečném porušení účelu dotace na tom, že by žalobce nedodržel některou z podmínek dotace. Nemá být vyloučeno, aby jednání neporušovalo žádnou z podmínek dotace, a přesto jím byl částečně porušen účel dotace. Také je na místě poznamenat, že nynější „daňové“ řízení o správě odvodu za porušení rozpočtové kázně vedl správce daně (potažmo v odvolací fázi řízení je vedl žalovaný); proto právě jím, a nikoli poskytovateli dotace, náleželo v daném řízení autoritativně posoudit, zda sporným žalobcovým postupem došlo k částečnému porušení dotace, či nikoliv. Soud tak uzavírá, že i kdyby vyjádření poskytovatele dotace obsahovalo zcela kategorický závěr o tom, že žalobce částečným užíváním Nemovitostí k bydlení neporušil ani zčásti účel dotace,

nešlo by v daném řízení o správě odvodu za porušení rozpočtové kázně o jakýsi „autentický“, a pro správce daně jakkoli závazný, výklad účelu dotace, nýbrž toliko o důkazní prostředek, jež spolu s ostatními správcem daně (žalovaným) shromážděnými prostředky podléhá volnému hodnocení důkazů. Totéž platí i o skutečnosti, že poskytovatel dotace při vlastní kontrole u žalobce neshledal porušení účelu dané dotace. Jak totiž vysvětlil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 10/2014-43, „*příjemce dotace může kontrolovat v rámci veřejnosprávní kontroly jednak poskytovatel dotace (tj. Ministerstvo průmyslu a obchodu), jednak územní finanční orgány (tj. Finanční úřad v Plzni), a to na základě zmocnění v § 7 odst. 2 písm. c) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Kontrola zahrnuje finanční kontrolu skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky zejména při vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory u kontrolovaných osob, a to před jejich poskytnutím, v průběhu jejich použití a následně po jejich použití, včetně auditu podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství (§ 3 odst. 2 zákona o finanční kontrole). Územní finanční orgány jsou však oprávněny i k provádění daňové kontroly (§ 16 zákona o správě daní a poplatků, nyní § 85 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád). Daňová kontrola může též být zaměřená na dodržení rozpočtové kázně v souvislosti s dotací poskytnutou ze státního rozpočtu či Národního fondu (§ 44 rozpočtových pravidel). Zatímco veřejnosprávní kontrola směřuje k uložení nápravných opatření (jde tedy o odstranění zjištěných nedostatků), daňová kontrola může vyústit v uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně (tedy k vrácení finančních prostředků použitých v rozporu s pravidly dotace). Ani zákon o finanční kontrole, ani zákon o správě daní a poplatků, respektive dnes daňový řád, nevylučují možnost, aby si podklady pro případné rozhodnutí o existenci odvodové povinnosti opatřily územní finanční orgány (finanční úřady), a to buď tak, že si opatří jiným státním orgánem získaná zjištění (která si mohou doplnit samy postupem podle § 16 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků), nebo si tyto podklady opatří zcela nezávisle, v rámci daňové kontroly. Tyto dva kontrolní mechanismy jsou zcela autonomní; nezávisle na sobě působí v rámci výkonné moci státu. (...) Zákonodárce kontrolní řízení zakotvil nejen na úrovni poskytovatele dotace (veřejnosprávní kontrola), ale také na úrovni územních finančních orgánů (veřejnosprávní a daňová kontrola). Ve vybraných případech tyto kontroly doplňuje ještě kontrola prováděná nezávislým orgánem, Nejvyšším kontrolním úřadem. Různé typy kontrol slouží k tomu, aby se v co největší míře předcházelo neoprávněnému využívání nebo dokonce zneužívání veřejných prostředků“. Obdobný právní názor pak vyslovil Nejvyšší správní soud i v žalovaném odkazovaném rozsudku ze dne 10. 5. 2017, č. j. 2 Afs 334/2016-42 (srov. odst. 18 jeho odůvodnění). K tomu soud poznamenává, že i pokud by bylo prokázáno žalobcovo tvrzení, podle něhož poskytovatel dotace v protokolu č. j. MMR-10376/2017-96/3 neshledal porušení podmínek dotace, nezakládala by taková skutečnost sama o sobě žalobci oprávněné očekávání ve vztahu k výsledku daňové kontroly provedené orgány finanční správy, neboť žalobce ani netvrdil, že by mu poskytovatel dotace daným protokolem poskytl výslovná ujištění o plné souladnosti užívání Nemovitostí (zčásti) k bydlení s účelem dotace.*

37. Dále žalobce namítal, že žalovaný dospěl k nesprávnému závěru, pokud shledal, že žalobce užíval Nemovitosti k bydlení namísto podnikání. Podle žalobce byly však Nemovitosti současně užívány k obojímu. Soud shledal předpoklad dané námitky nepodloženým; rozhodnutí žalovaného totiž není postaveno na uvedeném závěru (tedy že by žalobce užíval Nemovitosti pouze k bydlení a ani zčásti k podnikání). Toho si ostatně žalobce musel být sám vědom, neboť v žalobě z rozhodnutí žalovaného citoval, že „*nebylo prokázáno, že by alespoň z části nedošlo k rozšíření administrativních a výrobních prostor, tzn. naplnění první části cíle projektu*“. Žalobní námitka, jež sporuje správnost závěru, který nebyl v napadeném

rozhodnutí vyjádřen ani nebyl jeho nosným důvodem, je zjevně lichá. To platí i pro danou žalobcovu námitku.

38. Žalobce se v žalobě rovněž dovolával uplatnění zásady *in dubio pro mitius* („v pochybnostech mírněji“), a to s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2020, č. j. 4 Afs 89/2020-44, a ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, neboť dle žalobce rozhodnutí o poskytnutí dotace ani Zásady nezakazují také jiné (než podnikatelské) užívání Nemovitostí. Soud si je vědom, že žalovaný tuto zásadu zmínil v poslední větě odst. 63 napadeného rozhodnutí, a sice v souvislosti s konstatováním, že povinnost vybudování sociálního zázemí v budově bývalého špýcharu nevyplývá ze závazné části projektového záměru ani z podmínek dotace; žalobce pak tuto větu z rozhodnutí žalovaného bezesbytku převzal a učinil obsahem bodu 33. své žaloby. Soud ve vztahu k této námitce opětovně upozorňuje na rozdíl mezi podmínkami dotace a účelem dotace. Konkrétně v odst. 63 napadeného rozhodnutí se žalovaný zabýval posouzením (přezkumem závěru správce daně), zda žalobce dodržel podmínku dotace v podobě vybudování sociálního zázemí právě v dané části Nemovitostí; shledal přitom, že nešlo o podmínku dotace, protože nebylo zřejmé, zda právě tento aspekt projektového záměru byl součástí závazné části projektového záměru. Zásada *in dubio pro mitius* tak byla žalovaným uplatněna ve vztahu k nejistotě ohledně výkladu této dílčí otázky optikou rozsahu závaznosti jednotlivých částí Projektového záměru. Žalovaný však v napadeném rozhodnutí nepojal povinnost užívat Nemovitosti pouze k podnikání jako podmínku dotace, nýbrž jako součást (aspekt) účelu dotace. Nebylo tak třeba zabývat se posuzováním, zda, a v jakém rozsahu, je příjemce dotace (žalobce) povinen účel dotace dodržet, resp. nepostupovat v rozporu s ním, a proto ani nebyl důvod pro aplikaci žalobcem zmíněné zásady. Jinými slovy, ani dle názoru soudu zde nejsou pochybnosti o tom, že příjemce dotace je povinen dodržet zcela účel dotace a jednat tak, aby jej ani zčásti neporušil.
39. Žalobci lze přisvědčit v tom, že v rozhodnutí o poskytnutí dotace byla stanovena toliko tříletá doba pro zachování vytvořených pracovních míst, zatímco doba „zachování“ Nemovitostí byla stanovena v délce pěti let. Soud se však již neztotožňuje s žalobcovou navazující interpretací dané skutečnosti, tedy že by tato diskrepance měla dokládat dovolenost jiného (než podnikatelského) využití Nemovitostí. Kratší (tříletou) dobu zachování vytvořených pracovních míst lze totiž dle soudu vnímat jako určité beneficium pro příjemce dotace v tom smyslu, že není povinen tuto podmínku rozhodnutí plnit tak dlouho jako podmínku „zachování“ Nemovitostí. Žalobci tak nic nebránilo zachovat uvedená tři pracovní místa i po dobu delší tří let. Přihlédnout je třeba též ke skutečnosti, že dotace byla v praktické rovině poskytnuta na financování pořízení Nemovitostí, nikoli přímo na financování mezd nově přijatých pracovníků. Navíc, udržení či zachování tří vzniknuvších pracovních míst nemusí být vždy zcela odvislé pouze od vůle příjemce dotace, na rozdíl od způsobu, jakým bude s Nemovitostmi nakládáno; i to lze považovat za logický důvod pro stanovení kratší doby zachování pracovních míst než v případě doby „zachování“ Nemovitostí. Jistě ale nelze jako jediné možné (logické) vysvětlení jejich rozdílnosti přijmout žalobcem prezentovaný názor, že poskytovatel dotace předpokládal po čas doby udržitelnosti projektu využití Nemovitostí i k jiným než podnikatelským účelům.
40. Konstatování žalovaného o částečném porušení účelu dotace (užíváním Nemovitostí také k bydlení) neshledal soud nesmyslným. Pokud žalobce v tomto ohledu namítal, že správcem daně ani žalovaným nebyl zjištěn přesný rozsah, v jakém byly Nemovitosti k bydlení užívány, uvádí soud, že žalovaný si byl této skutečnosti vědom a promítl ji do napadeného

rozhodnutí tím, že konstatoval toliko částečné porušení účelu dotace a nestanovil 100 % výši odvodu za porušení rozpočtové kázně. Soud by naopak považoval za nesmyslnou konstrukci implikující, že nebyl-li zjištěn rozsah porušení účelu dotace (částečným užíváním Nemovitostí k bydlení), nedošlo vůbec k porušení účelu dotace.

41. Žalobce rovněž namítal, že bez zjištění rozsahu užívání Nemovitostí k bydlení není zřejmé, jakým způsobem dospěl žalovaný k určení 25% odvodu. K tomu soud podotýká, že žalovaný odůvodnil výši odvodu za částečné porušení účelu dotace (užívání Nemovitostí také k bydlení) v odst. 71 až 75 napadeného rozhodnutí, v nichž je konkrétní procentuální výše odvodu ozřejmána. Z uvedené části rozhodnutí žalovaného dle soudu vyplývá, že žalovaný vyšel z poměření splněných dominantních cílů realizovaného projektu na straně jedné (pořízení schválených Nemovitostí, vytvoření a zachování požadovaného počtu pracovních míst po stanovenou dobu) a částečného užívání Nemovitostí v rozporu s účelem dotace. Splněné cíle ohodnotil z hlediska jejich významnosti v rámci celého projektu podílem 75 %, zatímco významnost pouze podnikatelského využití Nemovitostí ohodnotil zbytkovým podílem 25 %. Pokud žalobce svou námitkou narážel na skutečnost, že ke stanovení těchto procentních podílů by žalovaný býval musel znát přesný rozsah užívání Nemovitostí k bydlení, soud se s tímto náhledem neztotožňuje. Je totiž zřejmé, že pokud by žalobce býval užíval Nemovitosti výlučně k bydlení (a toto by bylo ve správním řízení řádně procesně zjištěno), nemohl by naplnit ani dílčí cíle projektu (rozšíření administrativních a výrobních prostor), ani by nemohl dostát závazkům dle Projektového záměru (využít Nemovitosti k deklarovanému účelu). Za takové situace by nebylo třeba dále se zabývat porušením účelu dotace, neboť by bylo možné konstatovat již porušení samotných (konkrétních) dotačních podmínek, a uložit za takové porušení rozpočtové kázně 100% odvod. Na druhou stranu, jestliže žalobce i při částečném užívání Nemovitostí k bydlení dokázal naplnit cíle dotace, zejména pak cíl dominantní (vytvoření a zachování pracovních míst), nebylo již dle soudu nezbytné precizovat, zda přitom užíval k bydlení 20 % podlahové plochy zastavěných částí Nemovitostí, či zda tomu tak bylo v rozsahu 40 %, či snad 80 %. V tomto ohledu je totiž konstatování částečného porušení účelu dotace (a tedy porušení rozpočtové kázně) postaveno na argumentu principiálním, nikoli kvantitativním. Jinými slovy, užívání Nemovitostí pouze k podnikání představovalo dle žalovaného toliko část účelu dotace, kterou ohodnotil z hlediska vlastního významu podílem 25 %. K porušení této části účelu dotace pak logicky postačoval jakýkoli (byť jen marginální) rozsah užívání Nemovitostí k bydlení, neboť i zcela okrajové užívání Nemovitostí k bydlení znamená, že nebyly užívány pouze k podnikání.
42. Dále se soud zabýval okruhem žalobních námitek, jež se vztahují k závěru žalovaného o porušení rozpočtové kázně nedodržením podmínky č. 4.8 Zásad. Podle daného ustanovení Zásad platilo: *„Majetek, který bude pořízen s přispěním poskytnuté dotace, nesmí být po celou dobu realizace a udržitelnosti projektu převeden účastníkem programu na jinou fyzickou nebo právnickou osobu nebo dán za předmět zástavy. Tato doba začíná plynout od podpisu Rozhodnutí o poskytnutí dotace a končí po pěti letech od konce roku, ve kterém byla dotace čerpána.“* Soud uvádí, že mezi účastníky nebylo sporu o tom, že dotace byla žalobcem čerpána v roce 2015, a tedy že pětiletá „doba udržitelnosti“ dle citovaného ustanovení Zásad měla uplynout koncem dne 31. 12. 2020. Účastníci se však spoří o význam skutečnosti, že v rozhodnutí o poskytnutí dotace (vč. změnového rozhodnutí) byla daná podmínka konkretizována stanovením pevného data, které nesouzní s výsledkem určení data trvání zakazu zatížení dle bodu 4.8 Zásad. Konkrétně jde o datum 31. 12. 2019. Podle rozhodnutí o poskytnutí dotace (a zcela shodně i podle změnového rozhodnutí) se totiž pod bodem 3 závazných podmínek,

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

jejichž porušení bude postihováno odvodem za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel, „účastník podprogramu (...) zavazuje, že majetek, který bude pořízen nebo zhodnocen s podporou státu, nepřevéde do 31. 12. 2019 na jinou právnickou či fyzickou osobu a nedá jako předmět do zástavy“.

43. Žalobce předně argumentoval, že ustálená judikatura správních soudů zapovídá vykládání nejednoznačných dotačních podmínek k tíži příjemce dotace jakožto slabší strany. Soud však poznamenává, že podmínka uvedená v bodu 4.8 Zásad ani závazná podmínka č. 3 rozhodnutí o poskytnutí dotace nejsou samy o sobě nejednoznačné. Ve zcela obecné rovině nejsou dokonce ani vzájemně neslučitelné, neboť doby trvání jimi stanovených omezení jsou stanoveny odlišnou metodou (v případě rozhodnutí poskytnutí dotace pevným datem konce omezení, zatímco v případě Zásad dobou trvání omezení se stanovením jejího počátku a způsobu určení konce). V závislosti na kalendářním roce, v němž došlo k čerpání dotace (2015), tak v nyní posuzované věci skutečně došlo k tomu, že doba omezení, vč. zákazu zřízení zástavního práva k Nemovitostem, měla skončit dle bodu 4.8 Zásad dne 31. 12. 2020, zatímco dle závazné podmínky č. 3 rozhodnutí o poskytnutí dotace měla skončit již dne 31. 12. 2019. Žalobce dal Nemovitosti do zástavy již 16. 6. 2020; zjevně tedy neporušil závaznou podmínku č. 3 rozhodnutí o poskytnutí dotace, avšak současně porušil bod 4.8 Zásad. Jádrem problému tedy dle názoru soudu netkví v nejednoznačnosti uvedených dotačních podmínek, nýbrž v jejich jednoznačné rozdílnosti.
44. Soud zjistil, že z rozhodnutí o poskytnutí dotace (ani ve znění změnového rozhodnutí) neplyne, že by se „dotační podmínky“ stanovené Zásadami uplatnily pouze tehdy, nestanoví-li rozhodnutí o poskytnutí dotace jinak. V rozhodnutí o poskytnutí dotace je v daném ohledu toliko uvedeno, že „příjemce dotace (...) je povinen při realizaci akce postupovat v souladu s platným zněním Zásad (...). V jiných záležitostech, bezprostředně neupravených zmíněnými Zásadami, se na účastníka programu vztahují práva a povinnosti vyplývající z obecné právní úpravy čerpání účelově určených výdajů státního rozpočtu“. Citovaný text se nachází v úvodu části rozhodnutí, která je označena jako „Podmínky čerpání účelově určených výdajů státního rozpočtu“. Bezprostředně poté následuje v textu rozhodnutí o poskytnutí dotace vymezení závazných podmínek, jejichž porušení bude postihováno odvodem za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel, mezi které se řadí výše citovaná podmínka č. 3. Pokud jde o Zásady, upravují tyto svůj vztah k rozhodnutí o poskytnutí dotace selektivně a kazuisticky, tedy zvlášť pro jednotlivé případy vybraných podmínek. Například bod 4.11 Zásad stanovuje možnost příjemce dotace naplánovat rozložení realizace pracovních míst do 2 let, přičemž konečný stav musí být naplněn nejpozději do 31. 12. 2015 nebo do termínu, který bude uveden v Rozhodnutí (o poskytnutí dotace). Dalším příkladem je bod 4.14 Zásad, jenž stanovuje počátek plynutí lhůty, po kterou je příjemce dotace povinen udržovat konečný stav pracovníků, avšak připouští, že v Rozhodnutí (o poskytnutí dotace) může být stanoveno jinak. Obdobný dovětek obsahuje bod 4.15 Zásad (délka doby povinného pojištění pořízeného majetku). Z již výše podané citace bodu 4.8 Zásad je však zřejmé, že toto ustanovení na rozdíl od posledně uvedených nepředpokládá, že by rozhodnutím o poskytnutí dotace mohlo být stanoveno jiné určení konce trvání zákazu zřízení zástavního práva k pořízenému majetku.
45. Soud připomíná, že právní základ pro institut „dotačních podmínek“ plyne z poněkud strohého ustanovení § 14 odst. 4 písm. g) rozpočtových pravidel, podle něhož *vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí, které obsahuje případné další podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím*

dotace nebo návratné finanční výpomoci splnit. Striktně vzato tedy v nyní posuzované věci obsahovalo rozhodnutí o poskytnutí dotace na jedné straně výslovnou podmínku nezatížit Nemovitosti zástavním právem do 31. 12. 2019 (závazná podmínka č. 3 rozhodnutí), a na druhé straně byla žalobci rozhodnutím stanovena povinnost postupovat při realizaci akce v souladu s platným zněním Zásad. Až Zásady pak obsahovaly ve svém bodu 4.8 zákaz obsahově podobný závazné podmínce č. 3 rozhodnutí. Žalobce tedy tím, že dne 16. 6. 2020 zřídil zástavní právo k Nemovitostem, porušil dotační podmínku spočívající v povinnosti postupovat při realizaci akce v souladu se zněním bodu 4.8 Zásad.

46. Podle soudu si žalobce nepochybně musel být vědom, že dotační prostředky čerpal v roce 2015. Vedle toho si také měl být vědom své povinnosti postupovat v souladu mj. s bodem 4.8 Zásad, tj. nezatížit Nemovitosti zástavním právem před uplynutím roku 2020. Ostatně sám žalobce v žalobě připustil, že čerpání dotačních prostředků bylo předpokládáno ještě v roce vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace (v původním znění), tj. v roce 2014; v době vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace tedy závazná podmínka č. 3 rozhodnutí plně korespondovala se zákazem stanoveným v bodu 4.8 Zásad. Soud míní, že osobě s rozumem průměrného člověka muselo být zřejmé, že při nedodržení vstupního předpokladu čerpání dotace ještě v roce 2014 se v důsledku bodu 4.8 Zásad, které je povinna dodržovat, odpovídajícím způsobem posouvá i konec zákazu zřízení zástavního práva. Z rozhodnutí o poskytnutí dotace, a to ani ve znění změnového rozhodnutí, ostatně nevyplývá, že by úmyslem poskytovatele dotace bylo jakkoli se odchýlit prostřednictvím závazné podmínky č. 3 rozhodnutí od ustanovení bodu 4.8 Zásad. Ostatně bod 4.8 Zásad (na rozdíl od bodů 4.11, 4.14 a 4.15) vůbec nepředpokládal, že by doba zákazu zřízení zástavního práva mohla být rozhodnutím o poskytnutí dotace stanovena odlišně. Pokud tedy žalobce též namítal, že s důvěrou v obsah rozhodnutí o poskytnutí dotace vyčkal se zřízením zástavního práva na uplynutí doby stanovené v závazné podmínce č. 3 rozhodnutí (do 31. 12. 2019 včetně), lze k tomu pouze uvést, že s ohledem na jednoznačné znění dané podmínky se žalobce nedopustil jejího porušení. To však neznamená, jak správně podotknul žalovaný, že totožným jednáním (zřízením zástavního práva v mezidobí od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2020) neporušil jinou podmínku rozhodnutí, a sice postupovat při realizaci akce v souladu s platným zněním Zásad. Soud zde připomíná ustálenou judikaturou opakovaný závěr, že příjemce dotace odpovídá za dodržení jejích podmínek (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005-90). Bylo zcela v žalobcových možnostech vyhovět oběma dotačním podmínkám současně (v čemž mu patrně nic nebránilo); zvolil-li si tu méně restriktivní, musel být posléze srovnán s porušením rozpočtové kázně.
47. Žalobcův odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010-81, č. 2243/2011 Sb. NSS, shledal soud nepřipadným, neboť daná věc se týkala výkladu podmínek sjednaných veřejnoprávní smlouvou, přičemž shledaná nejednoznačnost plynula pouze z této smlouvy. Jak zdejší soud uvedl již výše, žádná z nyní dotčených podmínek (závazná podmínka č. 3 rozhodnutí o poskytnutí dotace ani podmínka postupovat při realizaci akce v souladu s platným zněním Zásad) není nejednoznačná. Ze stejných důvodů je nepřipadný i žalobcův odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 Afs 142/2016-32.
48. Rovněž žalobcem konstruovanou analogii s postavením slabší strany v rámci soukromoprávní kontraktace, v níž žalobce vystupuje v pozici slabšího, navíc adresáta klamavé informace, neshledal soud opodstatněnou. Soud již výše vysvětlil, že žalobce byl

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

povinen dodržovat nejen „závazné podmínky dotace“ uvedené pod body 1 až 4 rozhodnutí o poskytnutí dotace, ale také postupovat při realizaci akce v souladu s platným zněním Zásad. Žalobce se proto nemůže úspěšně dovolávat jakéhokoli klamu ze strany poskytovatele dotace, neboť by se jej mohl a měl vyvarovat již tím, že by při realizaci akce postupoval v souladu s platným zněním bodu 4.8 Zásad. Nemůže obstát ani žalobcův argument, že byl obsahem rozhodnutí o poskytnutí dotace „oklamán“. Dle soudu lze předpokládat, že poskytovatel dotace při vydání změnového rozhodnutí o poskytnutí dotace po technické stránce pochybil tím, že opomenul v podmínce č. 3 aktualizovat datum konce zákazu zřízení zástavního práva; nejsou zde však indicie o klamavém úmyslu poskytovatele ani o tom, že by poskytovatel dotace měl z případného klamu mít jakýkoli prospěch. Bylo věcí žalobce jakožto příjemce dobrodiní představovaného poskytnutím dotačních prostředků z veřejného rozpočtu, aby se vystříhal jednání rozporného nejen s podmínkami rozhodnutí o poskytnutí dotace, ale také rozporného s dílčím ustanovením Zásad.

49. Pokud se žalobce v replice vymezoval vůči argumentu žalovaného, že projektovým záměrem žalobce bylo podnikatelské využívání Nemovitostí po dobu pěti let, konstatuje k tomu soud, že toto žalovaný ve svém vyjádření k žalobě (a ostatně ani v napadeném rozhodnutí) netvrdil, což lze ověřit pečlivým čtením odst. 27 až 29 vyjádření žalovaného, případně odst. 36 napadeného rozhodnutí (kde žalovaný pro účely svého rozhodnutí zavedl zkratku „Projektový záměr“ pro sousloví „projektová dokumentace ze dne 12. 5. 2014“). Souhlasit nelze ani s žalobcovým názorem, že pro vyhodnocení podmínky č. 1 stanovené rozhodnutím o poskytnutí dotace již nemělo význam, co se mělo s Nemovitostmi dít následně. Jedním ze zjevně absurdních důsledků prosazení takového názoru by totiž muselo být mj. konstatování, že poskytovatel při schvalování akce posuzoval pouze Nemovitosti, a nikoli již jejich deklarovaný budoucí způsob užívání příjemcem dotace v projektové dokumentaci, která je dle Zásad povinnou přílohou žádosti o poskytnutí dotace. Dle soudu by ale postrádalo jakýkoli smysl, aby poskytovatel dotace v Zásadách vyžadoval po žadatelích (účastnících podprogramu) dokumentaci, k níž by pak v procesu schvalování akce nepřihlížel. Je nepochybné, že žadatelem v žádosti (přesněji v povinné příloze žádosti) deklarovaný způsob budoucího využití nemovitosti byl pro poskytovatele jedním z podstatných hledisek rozhodování o výběru akcí vhodných k poskytnutí dotace (bod 12.5 Zásad), o registraci akce (bod 12.6 Zásad) i o poskytnutí dotace (bod 12.8 Zásad).
50. Soud dále podotýká, že v posuzované věci nebylo vůbec sporu o tom, že žalobce použil dotační prostředky výlučně k úhradě kupní ceny Nemovitostí, a tedy že tak učinil v souladu s dílčím cílem projektového záměru (zde má soud „projektovým záměrem“ na mysli pojem zavedený v bodu 3.1 Zásad, nikoli výše popsanou zkratku z rozhodnutí žalovaného). Je sice pravdou, že žalovaný v odst. 63 napadeného rozhodnutí uvedl, že optikou současného částečného užívání Nemovitostí k bydlení *„se jedná o použití veřejných prostředků v rozporu s účelem, na jaký druh investice byly zamýšleny“*. Podobně v navazujícím odst. 64 svého rozhodnutí žalovaný konstatoval, že účelem dotace *„není pouze realizace cíle projektu samotného, avšak takéž správné využití přijatých peněžních prostředků k účelu, ke kterému byly určeny a k němuž byl projekt schválen“*. V odst. 71 napadeného rozhodnutí přitom žalovaný ozřejmil, že k naplnění cílů projektu *„došlo částečně v rozporu s účelem, na jaký druh investic byla předmětná dotace zamýšlena“*. V celkovém kontextu napadeného rozhodnutí je tak dle soudu očividné, že žalovaný nespojoval závěr o částečném porušení účelu dotace s úhradou kupní ceny Nemovitostí pomocí dotačních prostředků, nýbrž s následným částečným užíváním Nemovitostí k bydlení žalobce a jeho rodiny. Až v souvislosti s tímto žalobcovým jednáním (tedy *ex post*) tak žalovaný nahlížel dotační prostředky jako prostředky užité zčásti

i k jinému účelu, než jakým byl účel dotace. Tato formulační neobratnost je však dle hodnocení soudu objektivně překonatelná právě podanou interpretací odůvodnění rozhodnutí žalovaného, a proto nezakládá jeho nezákonnost.

51. Žalobce dále v replice rozvedl, že účel dotace neměl být žalovaným dovozován ze Zásad ani z podané žádosti o poskytnutí dotace, ale toliko ze závazného vymezení účelu v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Soud se s uvedeným žalobcovým názorem neztotožňuje. Z žalobcem citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2023, č. j. 7 Afs 144/2021-47, plyne, že účel dotace má být vyvozován **primárně** z rozhodnutí o poskytnutí dotace, nikoli však výlučně z něj. Žalovaný přitom v nyní posuzované věci postupoval zcela v souladu s tímto názorem, neboť primárně zjišťoval účel dotace právě z rozhodnutí o poskytnutí dotace, které až posléze zasadil do širšího rámce Zásad a žádosti o dotaci (zejm. projektové dokumentace). Nad rámec toho pak je třeba případ řešený odkazovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu odlišit od skutkového základu nyní posuzované věci. Tehdy se totiž Nejvyšší správní soud zabýval otázkou dodržení účelu dotace v souvislosti se zjištěním, že příslušné Zásady nestanovovaly, v kterých konkrétních dnech roku 2009 mělo dojít k ničivým živelním pohromám, jež způsobily škody na majetku, k jejichž odstranění měly být dotační prostředky použity. V této souvislosti za rozhodné považoval „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“. V nyní posuzované věci obdobná míra „benevolence“ odpovídá právě tomu, že žalovaný revidoval názor správce daně o povinnosti žalobce zřídit sociální zázemí v budově bývalého špýcharu (žalovaný shledal, že účel dotace nebyl porušen, neboť nešlo o žalobcovu povinnost a nedošlo ke zjevnému odklonu od obecného podnikatelského způsobu využití bývalého špýcharu). Pokud by ale měl žalovaný v nyní posuzované věci být benevolentní v míře odpovídající žalobcovým představám, tedy aprobovat užívání Nemovitostí zčásti k bydlení, bylo by to dle názoru soudu v zásadě totéž, jako konstatovat ve výše rozebrané věci sp. zn. 7 Afs 144/2021 např. povolenost užití čerpaných dotačních prostředků zčásti také k financování zřízení (dříve neinstalovaných) solárních panelů na střeše poškozeného objektu. K takové míře benevolence však daný rozsudek Nejvyššího správního soudu v žádném případě nevyzýval, a dle názoru zdejšího soudu nebyla namístě ani v nyní posuzované věci.
52. Pokud žalobce v replice nově namítl, že v projektovém záměru nemohl uvést úmysl užívat Nemovitosti částečně k bydlení, neboť v době podání žádosti takový úmysl ani neměl, přisvědčuje soud žalovanému v tom, že jde o žalobní bod uplatněný až po uplynutí lhůty pro podání žaloby [§ 71 odst. 2 věta třetí zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Dvoutměsíční lhůta pro podání žaloby počala běžet dnem následujícím po doručení napadeného rozhodnutí žalobci, tj. dnem 30. 7. 2024, a jejím posledním dnem proto bylo pondělí 30. 9. 2024. Žalobce podal svou žalobní repliku soudu až dne 29. 11. 2024. Soud se proto opožděně uplatněným žalobním bodem věcně nezabýval.
53. Soud shledal žalobu nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. tohoto rozsudku zamítl.
54. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, a tedy nemá právo na náhradu nákladů. Procesně úspěšnému žalovanému nevznikly náklady řízení, jež by přesahovaly běžný rámec jeho úřední činnosti, a proto soud výrokem II. tohoto rozsudku nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti **musí** být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 28. května 2025

Ing. Mgr. Martin Jakub Brus v. r.
předseda senátu