



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Jitky Zavřelové a Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **T. H.**, zastoupený Mgr. Davidem Hejzlarem, advokátem se sídlem 1. máje 97/25, Liberec, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 7. 2024, čj. 22837/24/5100-10612-713127, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 5. 2025, čj. 141 Af 9/2024-52,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 5. 2025, čj. 141 Af 9/2024-52, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 24. 7. 2024, čj. 22837/24/5100-10612-713127, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **45 389 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Davida Hejzlara, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ministerstvo pro místní rozvoj rozhodnutím ze dne 2. 12. 2014, čj. MMR-37477/2014-55, ve znění rozhodnutí ze dne 11. 3. 2015, čj. MMR-1132/2015-52 (dále též „Rozhodnutí o poskytnutí dotace“), poskytlo žalobci peněžní prostředky (dotaci) v rámci programu „Podpora rozvoje pracovních příležitostí na území Ústeckého a Moravskoslezského kraje“ ve výši 1 500 000 Kč. Dotace byla poskytnuta na realizaci projektu „Rozšíření výrobních a administrativních prostor firmy“.

[2] Dne 23. 10. 2019 zahájil Finanční úřad pro Ústecký kraj (dále též „správce daně“) u žalobce daňovou kontrolu. Správce daně shledal, že žalobce: 1) porušil účel dotace tím, že v nemovitostech, které z dotačních prostředků nabyt, bydlel on a jeho rodina, a 2) porušil zákaz zřízení zástavního práva, tj. podmínku č. 4.8. Zásad podprogramu pro poskytování dotací v roce 2014 (dále též „Zásady“). V důsledku těchto pochybení vydal správce daně dne 30. 6. 2022 platební výměr čj. 1638420/22/2500-31471-507479. Za porušení účelu dotace správce daně stanovil odvod ve výši 1 500 000 Kč. Za porušení podmínky č. 4.8. Zásad stanovil správce daně odvod ve výši 26 250 Kč. Vzhledem ke skutečnosti, že porušení rozpočtové kázně bylo vyčísleno souhrnně odvodem ve výši 1 526 250 Kč, tedy ve vyšší výši než celková částka dotace, která byla stěžovateli vyplacena ke dni porušení rozpočtové kázně, správce daně stanovil podle § 44a odst. 9 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále též „rozpočtová pravidla“), odvod ve výši 1 500 000 Kč. Žalovaný k odvolání žalobce v záhlaví označeným rozhodnutím úvahy správce daně korigoval a změnil platební výměr tak, že ve vztahu k porušení účelu dotace snížil správcem daně stanovený odvod z 1 500 000 Kč na 375 000 Kč a ve vztahu k porušení podmínky č. 4.8. Zásad snížil odvod z 26 250 Kč na 21 600 Kč. Celkem tedy žalovaný snížil vyměřený odvod za porušení rozpočtové kázně na 396 600 Kč.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, kterou Krajský soud v Ústí nad Labem v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Krajský soud přisvědčil žalovanému, že žalobce porušil rozpočtovou kázeň. I podle krajského soudu žalobce využíval nemovitosti, které z dotačních prostředků nabyt, nikoliv toliko pro své podnikání, nýbrž také jako bydlení. Předmětný dotační program však cílil na podporu rozvoje pracovních příležitostí na území Ústeckého a Moravskoslezského kraje (a nikoliv na podporu bydlení). Pokud tedy žalobce dotační prostředky využil i pro zajištění vlastního bydlení, postupoval v rozporu s účelem dotace, pročez správní orgány takové jednání správně označily za porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel. Žalobní námitky v tomto ohledu proto neshledal důvodnými.

[4] Krajský soud nepřisvědčil ani druhému okruhu žalobních námitek, v rámci něhož žalobce akcentoval rozpor mezi Zásadami a Rozhodnutím o poskytnutí dotace ohledně zákazu zřízení zástavního práva po určitou dobu. Je pravdou, že uvedená podmínka byla upravena rozdílně ve dvou dokumentech. Stěžovatel dodržel dobu zákazu zatížení nemovitostí, jak byla určena v bodě č. 3 Rozhodnutí o poskytnutí dotace, nikoliv dobu uvedenou v bodě č. 4.8. Zásad. Podle krajského soudu podmínky obsažené v uvedených dokumentech vedou k jinému výsledku, to však ještě neznamená, že by se jednalo o neurčité podmínky, resp. že by na základě tohoto rozporu byl dán důvod ke kasaci správních rozhodnutí. Rozhodnutí o poskytnutí dotace totiž stanovovalo, že žalobce je povinen postupovat při realizaci projektu v souladu s platným zněním Zásad. Žalobce tak byl povinen dodržet nejen podmínky stanovené v Rozhodnutí o poskytnutí dotace, ale i podmínky stanovené v Zásadách. Jelikož přitom bylo lze obě podmínky dodržet současně, aniž by dodržením jedné došlo automaticky k porušení druhé, byl žalobce povinen dodržet obě podmínky. Pokud tak neučinil, musí nést následky spojené s nedodržením podmínek dotace.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

pokračování

[5] Rozsudek krajského soudu napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Z hlediska věcného identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek, které pro přehlednost uspořádal následovně. V prvním okruhu námitek stěžovatel namítal nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu i rozhodnutí žalovaného. Podle jeho názoru se žalovaný a krajský soud dostatečně nevypořádali s uplatněnou argumentací. Ve druhém okruhu námitek stěžovatel napadl závěry krajského soudu a žalovaného stran porušení účelu dotace. Stěžovatel je názoru, že účel dotace neporušil. Ten prokazatelně splnil, když rozšířil výrobní a administrativní kapacitu svého podnikání a zřídil 3 nová pracovní místa. Stěžovateli nelze klást k tíži jednání, které nebylo dotačními podmínkami výslovně zapovězeno. Krajský soud na daný případ neaplikoval příslušnou judikaturu. Ve třetím okruhu námitek stěžovatel rozporoval závěr, že nesplnil podmínky zákazu zatížení z dotačních prostředků nabytého majetku. Stěžovatel dodržel dobu zákazu zatížení nemovitostí, jak byla koncipována v bodě č. 3 Rozhodnutí o poskytnutí dotace. Neměl být proto sankcionován za nedodržení zákazu zatížení nemovitostí zástavním právem. Ze shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, rozhodnutí žalovaného i prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil Finančnímu úřadu pro Ústecký kraj k dalšímu řízení. Současně požádal o přiznání náhrady nákladů řízení.

[6] Žalovaný podal dvě písemná vyjádření ke kasační stížnosti, v rámci nichž se ztotožnil se závěry krajského soudu. Podle jeho názoru jsou přezkoumatelné jak žalobou napadené rozhodnutí, tak i rozsudek krajského soudu. Důvodnou neshledal žalovaný ani argumentaci dovozující splnění účelu dotace. Tím nebyla podpora bydlení, nýbrž podpora podnikání, resp. podpora vzniku nových pracovních míst. Jako důvodný žalovaný neshledal ani další okruh kasačních námitek, v rámci něhož stěžovatel tvrdil nezákonnost uloženého odvodu za porušení rozpočtové kázně za nedodržení podmínky č. 4.8. Zásad. Tuto podmínku byl stěžovatel povinen dodržet, na čemž nic nemění ani stěžovatelem tvrzený rozpor v dotačních podmínkách. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[7] V „Osobním vyjádření stěžovatele k vývoji řízení – doplňující informace“ ze dne 13. 8. 2025, resp. v replice k vyjádření žalovaného pak stěžovatel uvedl svůj pohled na věc a rozvedl argumentaci obsaženou v kasační stížnosti. Postup správních orgánů považuje za vadný a nezákonný. Opakovaně akcentoval vady v řízení před správními orgány, dodržení účelu dotace, jakož i možnost zatížení nemovitostí zástavním právem při dodržení lhůty obsažené v Rozhodnutí o poskytnutí dotace. Argumentaci žalovaného neshledává případnou. Setrval proto na návrhu na zrušení rozsudku krajského soudu, rozhodnutí žalovaného i prvostupňového rozhodnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] 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 a 4 s. ř. s.).

[9] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkami poukazujícími na nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu.

[10] Při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází Nejvyšší správní soud z ustálené judikatury Ústavního soudu (nálezy ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97), podle které jedním z principů stanovících součást práva na spravedlivý proces je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit. V nálezu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, Ústavní soud uvedl, že *„odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena.“* Např. v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52, Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud *„z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“* Nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost se Nejvyšší správní soud zabýval mj. i v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75. Shledal, že *„za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.“*

[11] Nejvyšší správní soud neshledal, že by rozsudek krajského soudu byl nepřezkoumatelný. Z rozsudku krajského soudu vyplývá, z jakého skutkového stavu soud vycházel, jak zohlednil podstatné skutkové okolnosti a jak na skutkový stav aplikoval rozhodnou právní úpravu. Není pravdou ani to, že by krajský soud nevypořádal žalobní argumentaci. Krajský soud při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí postupoval v souladu s ustálenou judikaturou podle, které *„není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“* (nález ÚS ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68, rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43). Není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (nálezy ÚS sp. zn. IV. ÚS 201/04, sp. zn. I. ÚS 729/2000, sp. zn. I. ÚS 116/05, sp. zn. IV. ÚS 787/06, sp. zn. III. ÚS 961/09, sp. zn. IV. ÚS 919/14). Těmto východiskům rozsudek krajského soudu konvenuje. Napadený rozsudek se v dostatečné míře konkrétnosti věnuje jak otázce porušení účelu dotace (body 28 až 41 a 49 až 51), tak otázce porušení zákazu zatížení z dotačních prostředků nabytého majetku (body 42 až 48). Dostatečně vypořádává i namítané vady v postupu správních orgánů. Nelze souhlasit rovněž s tím, že by krajský soud toliko mechanicky převzal závěry žalovaného.

pokračování

Pokud už krajský soud závěry žalovaného převzal, učinil tak po vlastním kritickém zvážení jejich správnosti při náležitém reflektování žalobní argumentace (rozsudky NSS ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, a ze dne 19. 12. 2013, čj. 9 Azs 13/2013-26). Lze dodat, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24, či ze dne 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017-35).

[12] Výše uvedené přiměřeně platí i pro rozhodnutí žalovaného. I to je dostatečně a podrobně odůvodněno a není tak dán důvod k jeho zrušení z důvodu nepřezkoumatelnosti (rozsudky NSS ze dne 23. 7. 2008, čj. 3 As 51/2007-84, ze dne 23. 7. 2009, čj. 9 As 71/2008-109, ze dne 28. 3. 2013, čj. 7 As 92/2012-41 atp.).

[13] V dalším okruhu námitek stěžovatel nesouhlasil se závěry žalovaného a krajského soudu, že porušil účel dotace a tím i rozpočtovou kázeň.

[14] Podle § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel porušením rozpočtové kázně je *porušení povinnosti stanovené právním předpisem, rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, které přímo souvisí s účelem, na který byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta a ke kterému došlo před přijetím peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv a které trvá v okamžiku přijetí prostředků na účet příjemce; prvním dnem porušení rozpočtové kázně je den jejich přijetí příjemcem; penále za porušení rozpočtové kázně se počítá ode dne následujícího po dni, do kterého měl příjemce na základě platebního výměru odvod uhradit.*

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

[16] Z právní úpravy tedy vyplývá, že porušením rozpočtové kázně je i porušení povinnosti stanovené rozhodnutím o poskytnutí dotace, které přímo souvisí s účelem, na který byla dotace poskytnuta. Účelem dotace se Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval. Např. v rozsudku ze dne 23. 8. 2022, čj. 3 Afs 42/2021-82, bod 47, uvedl: „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“. Obdobně lze poukázat na rozsudek ze dne 15. 8. 2022, čj. 6 Afs 65/2022-62, bod 16 v němž soud 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 pořídit něco úplně jiného, než co uvedl v žádosti o poskytnutí dotace a co bylo předmětem posouzení ze strany poskytovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. června 2009, čj. 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)“. Zmínit lze i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, čj. 4 As 117/2014-39, bod 52, podle něhož „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“, (podpůrně viz rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2008, čj. 9 Afs 1/2008-45, či ze dne 27. 6. 2012, čj. 5 Afs 8/2012-42).

[17] Z výše uvedeného plyne, že porušením rozpočtové kázně, za které lze uložit odvod do státního rozpočtu, je i použití finančních prostředků získaných ze státního rozpočtu v rozporu s účelem dotace. Účel dotace judikatura vykládá s pomocí jeho odlišení od podmínek dotace – účel dotace je pojmem širším (obecnějším) než pojem dotační podmínky. Není však tak obecný, aby jej bylo nutné vykládat primárně s ohledem na dikci pravidel konkrétního operačního programu. Podle judikatury je účel dotace naopak nutné vykládat v kontextu konkrétního rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[18] Žalovaný postupoval v souladu s uvedeným. Účel dotace vyvozoval primárně z Rozhodnutí o poskytnutí dotace. Z něho vyplývá, že dotace je určena na *rozšíření výrobních a administrativních prostor firmy Tomáš Husák pořízením budovy s větší výrobní a skladovací kapacitou v obci s rozšířenou působností Litoměřice v Ústeckém kraji a vznik 3 nových pracovních míst*. Tomu odpovídá i „Cíl projektu“ uvedený v Rozhodnutí: „*Cílem projektového záměru je rozšíření výrobních a administrativních prostor firmy Tomáš Husák pořízením budovy s větší výrobní a skladovací kapacitou v obci s rozšířenou působností Litoměřice v Ústeckém kraji a vznik 3 nových pracovních míst. [...] Účastník podprogramu se zavazuje použít dotaci ze státního rozpočtu pouze na úhradu nákladů akce, která byla schválena poskytovatelem dotace a je v souladu s Cíli uvedenými na Rozhodnutí. [...] Účastník podprogramu je povinen vést o čerpání a užití dotace samostatnou účetní evidenci tak, aby tyto prostředky a nakládání s nimi bylo odděleno od ostatního majetku příjemce.*“ Lze tak souhlasit s krajským soudem, že účel dané dotace žalovaný vykládal v kontextu Rozhodnutí o poskytnutí dotace, čímž dodržel východiska výše označené judikatury, podle níž je nutné při určování účelu dotace vycházet primárně z rozhodnutí o poskytnutí dotace, jakožto individuálního správního aktu, jímž je dotace přiznávána (rozsudek NSS ze dne 21. 7. 2005, čj. 2 Afs 58/2005-90).

[19] Z výše uvedené judikatury současně vyplývá, že smyslem právní úpravy poskytování dotací je jejich řádné využití výhradně na zamýšlený účel. Dotace poskytované z veřejných prostředků nelze vynakládat na účel, který nebyl předem definován, tj. který nelze z rozhodnutí o poskytnutí dotace (podpůrně i jiných obecných východisek – např. z pravidel dotačního programu) dovodit. Opačný postup zakládá porušení rozpočtové kázně (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2022, čj. 3 Afs 42/2021-82).

pokračování

[20] Nejvyšší správní soud souhlasí s žalovaným i krajským soudem, že přesně k této situaci došlo v dané věci. Stěžovatel sice s pomocí získaných dotačních prostředků rozšířil své podnikání a zřídil 3 nová pracovní místa, nicméně dotační prostředky použil i na zajištění svého bydlení. V řízení bylo jednoznačně prokázáno, že v nemovitostech, které stěžovatel získal z prostředků dotace, bydlel se svou rodinou. Účelem dotace přitom bylo rozšíření výrobních a administrativních prostor stěžovatelova podnikání pořízením budovy s větší výrobní a skladovací kapacitou a vznik 3 nových pracovních míst. Jak tedy správně dovodil krajský soud, účelem dotace v přezkoumávané věci byla podpora podnikání a vznik nových pracovních míst, a nikoliv podpora bydlení. Podporu bydlení nelze dovodit ani z jiných relevantních dokumentů vztahujících se k dané dotaci. Předmětná dotace tak byla z části použita za účelem, který pod výše vymezený účel dotace vztáhnout nelze.

[21] Ke změně uvedeného závěru nevede ani polemika stěžovatele s dílčími částmi rozsudku krajského soudu a rozhodnutí žalovaného, ať již v kasační stížnosti, tak i v dalších podáních. K ní soud souhrnně konstatuje, že jak žalovaný, tak i krajský soud podrobně odůvodnili nedodržení účelu dotace, přičemž se podrobně zabývali jednotlivými výtkami stěžovatele (srov. bod 30 a násl. rozhodnutí žalovaného a bod 28 a násl. rozsudku krajského soudu) a soud nemá, co by k jejich vyčerpávajícímu hodnocení dodal. Pouze ve stručnosti proto ke kasační argumentaci uvádí následující.

[22] Soud nesouhlasí s tím, že by žalovaný, resp. krajský soud při úvahách o účelu dotace postupovali formalisticky, tendenčně atp. Jejich výklad odpovídal smyslu shora citované právní úpravy a judikatury. I podle názoru kasačního soudu musel být stěžovateli (mj. s ohledem na obsah Rozhodnutí o poskytnutí dotace) znám účel dotace, tedy zajištění podpory podnikání (a nikoliv uspokojení bytových potřeb). Pokud pak stěžovatel argumentuje tím, že bydlení v nabytých nemovitostech nebylo v dotačních dokumentech výslovně zakázáno, zdůrazňuje opakovaně soud, že dodržení účelu dotace je třeba dovozovat primárně z rozhodnutí o jejím poskytnutí (příp. veřejnoprávní smlouvy). Vycházet je nutné z pozitivního vymezení účelu dotace (viz výše označené rozsudky, příp. též rozsudky NSS ze dne 23. 8. 2022, čj. 3 Afs 42/2021-82, či ze dne 15. 8. 2022, čj. 6 Afs 65/2022-62). Stěžovatelův přístup akcentující nutnost výslovného negativního vymezení účelu dotace v rozhodnutí o jejím poskytnutí by vedl k enormnímu zatížení poskytovatelů dotací. Ti by totiž museli při koncipování dotačních podmínek, resp. účelu dotace pamatovat na všechny v úvahu přicházející způsoby porušení účelu dotace, což není objektivně možné.

[23] Žalovaný se přitom dostatečně zabýval i rozsahem porušení účelu dotace. Jak správně dovodil krajský soud, žalobou napadené rozhodnutí je založeno na 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. Lze souhlasit i s tím, že z hlediska porušení účelu dotace nebylo podstatné matematické vyčíslení plochy nemovitostí užívaných k bydlení. Závěry žalovaného v tomto ohledu jsou totiž založeny na argumentu principiálním, nikoliv kvantitativním. Užívání nemovitostí pouze k podnikání představovalo dle žalovaného toliko část účelu dotace, kterou ohodnotil podílem 25 %. K porušení této části účelu dotace logicky postačoval jakýkoliv (byť marginální) rozsah užívání nemovitostí k bydlení, neboť i zcela okrajové užívání nemovitostí k bydlení

znamená, že nebyly užívány pouze k podnikání (podrobněji odkazuje soud na bod 41 napadeného rozsudku).

[24] Za situace, kdy bylo jednoznačně prokázáno, že stěžovatel v nemovitostech pořízených z dotačních prostředků bydlel, je irelevantní, zda na daný projekt použil i vlastní zdroje, resp. v jakém rozsahu tak učinil. Podíl stěžovatele na financování akce nehraje v daném ohledu žádnou roli. Podstatné je, zda dodržel účel projektu, což se však nestalo.

[25] Závěr o nesplnění účelu dotace v dané věci nemůže změnit ani aplikace závěrů stěžovatelem označené judikatury – zejména rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2023, čj. 7 Afs 144/2021-47, či ze dne 23. 6. 2023, čj. 8 Afs 279/2021-54. Ty nemají s ohledem na tam uvedené závěry, resp. odlišnost skutkového stavu potenciál zvrátit posouzení dané právní otázky. Pokud jde o rozsudek ze dne 15. 8. 2022, čj. 6 Afs 65/2022-62, Nejvyšší správní soud dává stěžovateli za pravdu, že obecné závěry tam uvedené jsou přiměřeně použitelné i na nynější věc. Soud má však za to, že správní orgány, resp. krajský soud postupovaly v souladu s tam uvedenými závěry. Žalovaný v napadeném rozhodnutí vymezil účel dotace primárně s přihlédnutím k obsahu Rozhodnutí o poskytnutí dotace. Byť tedy krajský soud k uvedenému rozsudku výslovně nepřihlédl, i kdyby tak učinil, dospěl by ke stejnému závěru, tj. nutnosti konstatovat v daném ohledu správnost postupu žalovaného. Soud dodává, že dostatečnou oporu pro závěry krajského soudu poskytovala i jím akcentovaná judikatura.

[26] Neporušení účelu dotace nelze dovozovat ani na základě dalších tvrzení stěžovatele. Nejvyšší správní soud není názoru, že by v řízení před žalovaným či krajským soudem došlo k vadám s vlivem na zákonnost. Jejich závěry mají dostatečnou oporu ve správním spisu, jsou plně srozumitelné a přezkoumatelné. Nejvyšší správní soud rozumí důsledkům spojeným s porušením účelu dotace, byl to však stěžovatel, kdo se zavázal tento účel respektovat, k čemuž však nedošlo (viz výše). Musí proto nést následky spojené s nedodržením stanoveného účelu. Uložený odvod nelze považovat ani za nepřiměřený. Stěžovateli byl uložen odvod za porušení účelu dotace ve výši 375 000 Kč z celkového objemu poskytnutých prostředků ve výši 1 500 000 Kč. Stěžovatel tak nebyl zkrácen o celou výši obdržené dotace, nýbrž toliko o poměrnou část odpovídající míře porušení účelu dotace, přičemž její výše byla náležitě odůvodněna. Žalovaný se pohyboval při jejím určení v zákonných mezích (srov. body 71 až 75 rozhodnutí žalovaného).

[27] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že souhlasí s žalovaným a krajským soudem, že pokud stěžovatel užil finanční prostředky ze státního rozpočtu i na účel, na který určeny nebyly, nelze takové jednání považovat za souladné s účelem dotace. Ani druhý okruh námitek proto soud neshledal důvodným.

[28] Soud stěžovateli přisvědčil v rozsahu třetího okruhu námitek vztahujících se k odvodu za porušení rozpočtové kázně pro nedodržení podmínky zákazu zatížení z dotačních prostředků nabytého majetku.

[29] Poskytovatel dotace v Zásadách stanovil podmínku č. 4.8., podle které „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

pokračování

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“. Jelikož finanční prostředky z předmětné dotace byly stěžovateli vyplaceny v roce 2015, posledním dnem zákazu zatížení z dotačních prostředků nabytého majetku byl dne **31. 12. 2020**.

[30] V Rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 2. 12. 2014 poskytovatel dotace obdobnou podmínku formuloval takto: *„Účastník programu se 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*.“ Citované znění přitom nezměnil ani v „dodatečném“ Rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 11. 3. 2015.

[31] Ze shora uvedeného vyplývá, že podmínka zákazu zatížení majetku nabytého z dotačních prostředků byla upravena rozdílně v Zásadách a rozdílně v Rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[32] Podle konstantní judikatury platí, že *„existuje-li v případě nejednoznačnosti právních pravidel více možných výkladů, nelze jejich adresátům zpětně během daňové kontroly bez dalšího klást k tíži, že správní orgány tato pravidla vykládají jiným způsobem*“ (rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, čj. 2 Afs 142/2016, bod 40). V rozsudku ze dne 29. 10. 2009, čj. 1 Afs 100/2009-63, Nejvyšší správní soud uvedl, že *„je to poskytovatel dotace, který primárně svým rozhodnutím vytváří právní rámec, v jehož mezích má žadatel povinnost se pohybovat. Je to tedy právě poskytovatel dotace, který svým rozhodnutím stanoví podmínky poskytnutí dotace, ale i případné změny těchto podmínek. Pokud se žadatel pohyboval v legálním prostoru, který poskytovatel dotace vymezil svým rozhodnutím nelze mu takové jednání přičítat k tíži*“. Byť poskytnutí dotace je v zásadě dobrodiním státu a formulace dotačních podmínek je zcela gesci k poskytovateli dotace (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, a rozsudky NSS ze dne 19. 7. 2023, čj. 1 Afs 102/2022-52, ze dne 6. 4. 2023, čj. 5 Afs 411/2021-51, ze dne 5. 4. 2023, čj. 1 Afs 282/2022-49, či ze dne 28. 3. 2023, čj. 1 Afs 236/2022-77), nezabývá to poskytovatele dotace povinností vymezit dotační podmínky jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem, jenž zajistí předvídatelnost postupu při příp. zpětném vymáhání poskytnuté dotace či uplatnění odvodu za porušení rozpočtové kázně (rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2014, čj. 5 Afs 90/2012-33, ze dne 8. 9. 2023, čj. 10 Afs 63/2023-53, a ze dne 17. 2. 2023, čj. 9 Afs 151/2021-36).

[33] Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelem, že imperativy ustálené judikatury byly postupem správních orgánů v daném případě porušeny.

[34] Jak již soud naznačil výše, ze Zásad a z Rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo možné dospět ke dvěma rozdílným datům konce zákazu zatížení nemovitostí. Z žádného dokumentu přitom neplynula odpověď na otázku, který z inkriminovaných dokumentů má za takové situace přednost. Za této situace nebylo lze klást stěžovateli k tíži, že vyšel z textu Rozhodnutí. Jak totiž vyplývá ze shora citované judikatury, příjemce dotace nemůže být postižen negativním následkem za porušení nejasné dotační podmínky, byla-li tato způsobená nepřecizností správního orgánu (poskytovatele dotace). Tato nejasnost jde k tíži správního orgánu. Vyjít z Rozhodnutím o poskytnutí dotace dává smysl i z hlediska základní logiky užívané při výkladu otázky aplikační přednosti správních aktů; individuální správní akt, jímž Rozhodnutí o poskytnutí dotace nepochybně je, má přednost před

správním aktem obecné povahy, v daném případě Zásadami. Ty stanovují obecný rámec pravidel pro čerpání dotace. Samy o sobě však příjemci dotace finanční prostředky nepřiznávají. To činí až Rozhodnutí o poskytnutí dotace, které dále rozvádí a individualizuje podmínky čerpání dotace pro konkrétního příjemce na konkrétní projekt. Tímto soud nikterak nezpochybňuje judikaturu akcentující význam Zásad, či dalších dotačních dokumentů. V daném případě však není názoru, že by pouze na základě ní bylo lze dovozovat nutnost upřednostnění podmínky obsažené v Zásadách na úkor podmínky obsažené v Rozhodnutí o poskytnutí dotace, což platí mj. i z toho důvodu, že možnost zatížení nemovitostí již od 1. 1. 2020 (a ne od 1. 1. 2021) vyplývala jak z rozhodnutí ze dne 2. 12. 2014, čj. MMR-37477/2014-55, tak i z (dodatečného) rozhodnutí ze dne 11. 3. 2015, čj. MMR-1132/2015-52.

[35] Z právní úpravy nelze dovodit ani povinnost příjemce dotace identifikovat pochybení poskytovatele dotace, jak dovozuje krajský soud s poukazem na skutečnost, že „dodatečným“ rozhodnutím o poskytnutí dotace ze dne 11. 3. 2015 nedošlo ke změně podmínky č. 3, což by dle krajského soudu mělo být vyloženo jako zjevné opomenutí poskytovatele dotace, jež měl stěžovatel identifikovat. Skutečnost, že podmínka č. 3 Rozhodnutí o poskytnutí dotace nebyla dodatečným rozhodnutím změněna si totiž stěžovatel mohl vyložit jako trvání žalovaného na možnosti zatížení již od 1. 1. 2020.

[36] Uvedené okolnosti vedou Nejvyšší správní soud k závěru, že nejednoznačnost podmínky zákazu zatížení nemovitostí nebylo lze v daném případě klást stěžovateli k tíži. Ta tudíž nemohla sloužit jako podklad pro závěr o porušení rozpočtové kázně. Krajský soud proto pochybil, pokud na základě námitek dovozujících nejednoznačnost předmětné podmínky nepřistoupil ke zrušení rozhodnutí žalovaného.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud tedy z výše uvedených důvodů shledal kasační stížnost důvodnou, a proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil. Jelikož by krajský soud musel zrušit rozhodnutí žalovaného, rozhodl Nejvyšší správní soud zároveň v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. tak, že ruší i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrací k dalšímu řízení se závazným právním názorem (§ 78 odst. 4 a 5 a § 120 s. ř. s.). Rozhodnutí žalovaného Nejvyšší správní soud zrušil v celém rozsahu, byť argumentaci stěžovatele shledal důvodnou jenom částečně. Žalovaný totiž rozhodl jedním nedělitelným výrokem, a to stejné platí i pro správní orgán I. stupně (*a contrario* rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2023, čj. 6 Afs 268/2022-42, body 19-20).

[38] Zruší-li Nejvyšší správní soud jak rozsudek krajského soudu, tak rozhodnutí žalovaného, je současně povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu dle § 110 odst. 3 s. ř. s. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek (rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2008, čj. 1 As 61/2008-98). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. 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. Ve věci měl úspěch stěžovatel. Soud jeho návrhu vyhověl. Zrušil jak napadený rozsudek krajského soudu, tak i rozhodnutí žalovaného.

pokračování

[39] Náklady stěžovatele za řízení o žalobě tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za žalobu a odměna advokáta. Ta zahrnuje odměnu za tři úkony právní služby: příprava a převzetí zastoupení, sepsání žaloby a sepsání repliky k vyjádření žalovaného (§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024]. Za každý jeden úkon náleží odměna 3 100 Kč [celkem 9 300 Kč; § 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024] a paušální náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč (celkem 900 Kč; § 13 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024). Zástupci stěžovatele tak za řízení o žalobě náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 10 200 Kč. Jelikož zástupce stěžovatele vykonává advokacii jako společník společnosti, která je plátkyní DPH, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o částku 2 142 Kč, na 12 342 Kč. Náklady řízení o žalobě tedy, vč. zaplaceného soudního poplatku, představují celkem 15 342 Kč.

[40] Náklady stěžovatele za řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za kasační stížnost a odměna advokáta. Ta zahrnuje odměnu za dva úkony právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti a sepsání repliky k vyjádření žalovaného (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2025]. Podle § 10b odst. 5 písm. a) advokátního tarifu se za tarifní hodnotu považuje výše peněžitého plnění, nejvýše však částka 500 000 Kč. V souzené věci představuje výši peněžitého plnění vyměřený odvod za porušení rozpočtové kázně. Za každý jeden úkon náleží odměna 9 900 Kč, celkem tedy 19 800 Kč (§ 10b odst. 5 ve spojení § 9 odst. 5 advokátního tarifu, ve znění účinném od 1. 1. 2025) a paušální náhrada hotových výdajů v částce 450 Kč, celkem 900 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupci stěžovatele tak za řízení o kasační stížnosti náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 20 700 Kč. Jelikož zástupce stěžovatele vykonává advokacii jako společník společnosti, která je plátkyní DPH, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o částku 4 347 Kč, na 25 047 Kč. Náklady řízení o kasační stížnosti tedy, vč. zaplaceného soudního poplatku, představují celkem 30 047 Kč. Výsledná částka nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tedy činí 45 389 Kč. Žalovaný je povinen stěžovateli zaplatit náhradu nákladů řízení ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Davida Hejzlara, advokáta.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 10. listopadu 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu