

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce: **Ing. J. P.**, zastoupeného JUDr. Zdeňkem Čechurou, advokátem se sídlem Vinohradská 6, Praha 2, proti žalovanému: **Finanční ředitelství v Brně**, se sídlem nám. Svobody 4, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2008, č. j. 14639/08-1700-703359, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 2. 2011, č. j. 30 Ca 230/2008 – 35,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobci se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 3. 9. 2008, č. j. 14639/08-1700-703359 a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Žalovaný tímto rozhodnutím zamítl odvolání žalobce proti platebnímu výměru Finančního úřadu v Pelhřimově ze dne 7. 5. 2008, č. j. 47226/08/091980/6337.

Platebním výměrem finanční úřad uložil žalobci odvést do státního rozpočtu neoprávněně použité prostředky státního rozpočtu ve výši 690 617 Kč. Důvodem bylo neohlášení „změny právního subjektu“ farmy v obci Služátky, na jejíž stavbu byla žalobci a jeho otci v roce 1991 poskytnuta návratná finanční výpomoc Ministerstvem zemědělství.

Rozhodnutí žalovaného stálo na argumentaci, že bylo prokázáno porušení povinnosti vyplývající z uzavřených smluv a Prováděcích pokynů Mze ČR, č. j. 157/1991-200 a MF ČR č. j. 193/3144/1991; porušení podmínek spočívalo v neoznámení prodeje farmy, která byla v roce 2005 převedena společnosti ALLCOMP, s. r. o., se sídlem v Netvořicích.

Krajský soud v napadeném rozsudku vycházel ze skutečnosti, že právní řád nezná pojem „změna právního subjektu“ a dospěl k závěru, že ze znění článku 8 smlouvy a z přílohy č. 2 Prováděcích pravidel lze dovodit, že povinnosti tam příkladmo uvedené se týkají pouze právnických osob.

Stěžovatel kasační stížnost opírá o § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.; namítá tedy nezákonnost právního posouzení věci. Právní názor krajského soudu, dle jeho názoru, vychází z úzce jazykového výkladu a je povrchně formální. Z ustálených zásad dotační politiky plyne jednoznačně povinnost příjemců finančních prostředků hlásit v předstihu jejich záměr převést předmět dotace na jinou osobu, a to proto, aby poskytovatel mohl včas uzavřít nové smlouvy s novými právními subjekty. Dotační politika se pro všechny dotační tituly řídila mj. principem vázanosti na určitý objekt, jehož dotování je žádoucí. V daném případě byla poskytnuta finanční výpomoc na výstavbu rodinné farmy; podmínkou pro jejího příjemce bylo po určité období (9 let) podnikat na dotovaném objektu. Splnění této podmínky nebylo stěžovatelem zpochybněno, byla splněna ještě před prodejem farmy, a to již v roce 2000. Pokud bylo v odvolacím rozhodnutí poukázáno na skutečnost, že stavba nebyla dosud kolaudována, neznamená to, že to bylo důvodem pro uložení odvodu, byť z toho stěžovatel dovozuje, že žalobce se chce vyhnout povinnosti vrátit dotaci. Během kontroly však správce daně zjistil, že farma byla prodána v roce 2005 jinému subjektu, aniž by příjemce dotace poskytovatele o tom informoval. Tím byly porušeny podmínky pro její poskytnutí a pro toto porušení byla uložena povinnost finanční prostředky vrátit. Stěžovatel poukázal na přísnou účelovost dotace vyplývající z Prováděcích pokynů Ministerstva zemědělství ČR a Ministerstva financí ČR ze dne 31. 1. 1991, a rovněž na znění Prováděcích pokynů k usnesení vlády ze dne 22. 1. 1992, v nichž se rovněž uvádí mj., že v případě, kdy příjemce převede na jiného vlastnictví k pozemkům, stavbám či věcem souvisejícím s předmětem dotace, je povinen neprodleně tuto skutečnost oznámit druhé smluvní straně.

Stěžovatel je názoru, že formulace užitá ve smlouvě není nesrozumitelná a při použití jednoduchého jazykového výkladu z ní plyne, že pojem „změna právního subjektu“ lze snadno nahradit pojmem „změna vlastníka“ či „změna subjektu vlastnického práva“. Mezi dotací, příjemcem dotace a dotovaným objektem musí zůstat zachována vazba a převedením dotovaného objektu na jiný subjekt je tato vazba narušena. Obdobná podmínka je zcela běžná ve smlouvách o poskytování dotace, a to i u jiných ministerstev. Stejně tak je běžný postih jejího porušení, aniž by to mělo za následek soudní spory. Není důvod omezovat podmínku jen na právnické osoby; týká se všech příjemců dotace.

Nakonec stěžovatel poukazuje na nedostatečné zdůvodnění postupu soudu, který nespojil ke společnému projednání s touto věcí věc, v níž je žalován předpis penále souvisící s daným odvodem.

Ze všech těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalobce přes výzvu soudu vyjádření ke kasační stížnosti nepodal.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatel formálně opírá kasační stížnost o důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Pokud ovšem poukazuje na nesprávný postup soudu spočívající v nespojení věcí ke společnému projednání, jedná se o kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán.

Žalobci byl uložen odvod neoprávněně použitých rozpočtových prostředků podle § 77 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v souladu s § 30 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky).

Podle § 30 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb. jsou subjekty povinny odvést neoprávněně použité nebo zadržené prostředky státnímu rozpočtu. V daném případě žalovaný vycházel při uložení odvodu z toho, že se jedná o prostředky neoprávněně použité.

Ve správním spise je založena smlouva o poskytnutí půjčky ve výši 1 200 000 Kč, uzavřená dne 29. 4. 1991 mezi Regionálním odborem ministerstva zemědělství ČR se sídlem v Táboře a J.P.st. a J.P. ml., a dále smlouva o poskytnutí půjčky ve výši 90 082 Kč, uzavřená Regionálním odborem ministerstva zemědělství ČR se sídlem v Jindřichově Hradci dne 18. 12. 1991 s ing. J.P. V obou případech byla půjčka poskytnuta na výstavbu (rodinné) farmy. Mezi podmínkami obou smluv je v bodě 8 uvedeno, že *(v) případě, že dojde ke změně právního subjektu (např. rozdělení organizace, změna vlastnických forem, zánik organizace) je příjemce dotace (půjčky) povinen tuto skutečnost v dostatečném časovém předstihu (30 dnů) nahlásit Regionálnímu odboru Mze ČR v Táboře/Jindřichově Hradci.*

Ve zprávě o kontrole č. j. 28937/08/091980/6377 projednané dne 23. 4. 2008 jsou konstatovány smlouvy o půjčce a stavební povolení obsahující přehled objektů farmy. Dále je zde uvedeno, že objekty farmy byly ke dni 4. 3. 2005 úplatně převedeny ing. J. P. společnosti ALLCOMP, s. r. o., Netvořice, přičemž současným vlastníkem objektů je od 19. 12. 2005 společnost Pavlík Služátky, s. r. o. Ve spise je založena kupní smlouva uzavřená dne 2. 3. 2005 mezi Ing. J. P. a ALLCOMP, s. r. o., jejímž předmětem jsou konkrétně označené pozemky a rozestavěné stavby na nich.

Pokud jde o posouzení sporné právní otázky, Nejvyšší správní soud konstatuje, že se totožnou právní otázkou zabýval v rozsudku ze dne 4. 5. 2001, č. j. 1 Afs 24/2011 - 51, v němž se jednalo o případ stěžovatelova otce, přičemž rozhodné skutečnosti jsou shodné či obdobné. Zde vyslovil: *(z)a neoprávněné použití prostředků státního rozpočtu*

považovat pouze situace, byly-li by finanční prostředky užity tak, že by byl v podstatě zmařen zákonný smysl jejich poskytování. To znamená, že by buď jejich skutečné užití bylo zcela (nebo i částečně) v rozporu s jejich určením podle smlouvy či rozhodnutí, popřípadě by byly užity zcela zjevně nehospodárně, nebo by jejich zužitkování odporovalo obecným principům pro využití prostředků ze státního rozpočtu. (...) Podstatné pro věc v tomto ohledu je, že právní význam pro posuzování dodržení podmínek při užití prostředků ze státního rozpočtu mají jen ty podmínky, které jsou součástí smlouvy (případně rozhodnutí) o poskytnutí půjčky ze státního rozpočtu a ty, které vyplývají ze zákona. Ze správního spisu není zřejmé, že by k situaci předvídané v § 30 rozpočtových pravidel republiky došlo, ostatně to žalobci nevytýká ani žalovaný. Skutečnost, že žalobce plně respektoval cíl rozvoje farmy a do roku 2005 na ní podnikal sám, poté ji převedl do vlastnictví právnické osoby, v jejímž personálním obsazení se sám i jeho rodina navíc nadále nachází (což nyní z tohoto pohledu není již podstatné), pouze dokumentuje závěr o tom, že smysl poskytnutí finanční výpomoci byl naplněn.

Nejvyšší správní soud se dále v tomto rozsudku zabýval interpretací právních předpisů a k tomu v obecné rovině poukázal na nález Ústavního soudu ze dne 29. 10. 2006, sp. zn. III. ÚS 283/96, publikovaný pod č. 111/1996 Sb. nálezů a usnesení Ústavního soudu, v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že pokud neurčitost konkrétního procesního ustanovení právního předpisu implikuje různé interpretace jeho obsahu, nelze přijmout tu, jež je k tíži dotčených účastníků řízení. Dále poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2008, č. j. 11 Ca 371/2006 - 55, podle něhož *„právní předpisy upravující podmínky pro čerpání dotace musí být formulovány tak, aby příjemcům finančních prostředků byly již v době jejich čerpání zřejmé podmínky, za nichž na poskytnuté prostředky vzniká nárok. Je nepřípustné, aby teprve v řízení o povinnosti vrátit neoprávněně čerpané finanční prostředky (§ 22 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) bylo příjemci těchto prostředků kladeno k tíži, že z daných předpisů nelze dovodit jednoznačný závěr, za jakých podmínek měly být finanční prostředky poskytnuty.“*

Na základě toho Nejvyšší správní soud uzavřel, *že pokud zákon sám v relevantní době neupravoval výstižným způsobem podmínky, za nichž lze požadovat po příjemci finančních částek poskytnutých ze státního rozpočtu odvod těchto prostředků zpět (včetně penále), pak o to výstižněji měl správní aparát tyto podmínky specifikovat v individuálním ujednání, ve smlouvě o poskytnutí půjčky ze státního rozpočtu.* Argumentoval rovněž rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, č. j. 9 Afs 1/2008 - 45 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), podle něhož lze sankční odvod spojovat jen s neoprávněným nakládáním s finančními prostředky státu a jeho uložení nemůže být postaveno na ryze formalistickém přístupu, bez ohledu na skutečný stav věci.

Tak jako v předchozím rozsudku, tak i v tomto, je třeba přisvědčit krajskému soudu v tvrzení, že pojem „změna právního subjektu“ nebyl v relevantní době (a není dosud) v právních předpisech definován. Ve smlouvách jsou u této podmínky uvedeny situace, které za takový stav označují rozdělení organizace, změnu vlastnických forem nebo zánik organizace. Soud zde zdůraznil, že *smlouvu tvořil odborný aparát státu, který v žádném případě svými nejasnými formulacemi nemůže uvést příjemce finanční částky („slabší stranu sporu“) do situace, že z důsledků své nejasné smluvní formulace dovodí v podstatě sankční dopad na příjemce.* (...) *Podstatným pro danou věc je závěr, že hodlá-li stát (či jeho složka) zavázat*

příjemce finanční výpomoci poskytnuté ze státního rozpočtu ke speciálním podmínkám, v důsledku jejichž porušení by mohlo dojít pro porušení rozpočtové kázně ke zpětnému odvodu a úhradě penále z neoprávněně užívané částky, musí tyto podmínky (jež nejsou jako samostatné formulovány v zákoně) formulovat zcela přesně, výstižně a tak, aby nemohlo dojít k jejich záměně. V opačném případě nemůže takový nedostatek jít na úkor příjemce finančních prostředků s důsledkem v podstatě sankčního charakteru.(...)

Nejvyšší správní soud se i v této věci ztotožňuje se závěrem vysloveným v označeném rozsudku č. j. 1 Afs 24/2011 - 51, že nedodržení určité povinnosti, která byla zcela nedbale formulovaným a předně nesrozumitelným způsobem uvedena orgány veřejné moci ve smlouvě o poskytnutí finanční půjčky; jak uvedeno shora, nemůže jít na úkor příjemce finančních prostředků s důsledkem v podstatě sankčního charakteru. Problémům spojeným se změnou vlastníka předmětu dotace (půjčky) bylo namístě předcházet řádnou formulací podmínek.

Poukazuje-li stěžovatel na Prováděcí pokyny Ministerstva zemědělství ČR a Ministerstva financí ČR ze dne 31. 1. 1991, v nichž je v bodě 3 písm. b) uvedeno, že dotace je přísně účelová, tj. vázána na konkrétní objekt, jehož dotování je zdůvodnitelné - nelze z toho pro něho nic vytěžit. Neoprávněné použití prostředků státního rozpočtu nespočívalo v jejich užití na jiný objekt; dané ustanovení nelze vyložit tak, že totožnost objektu v sobě zahrnuje i totožnost jeho vlastníka. Mimoto se jedná o princip, jehož dodržování váže poskytovatele. Nepatřičný pak je odkaz na znění Prováděcích pokynů k usnesení vlády ze dne 22. 1. 1992; smlouvy byly uzavřeny před jejich vydáním.

Jestliže tedy krajský soud z uvedených důvodů zrušil žalobcem napadené rozhodnutí stěžovatele dle ustanovení § 78 odst. 1 a 3 s. ř. s., postupoval zcela v souladu se zákonem.

Procesní návrh na spojení věcí ke společnému projednání za situace, kdy se jednalo o související věci, byl důvodný (§ 39 odst. 1 s. ř. s.). Jedná se ovšem o vedení řízení a postup krajského soudu, ani důvody které k němu uvedl, nemohly mít žádný vliv na zákonnost napadeného rozsudku; stěžovatel ostatně žádný konkrétní dopad neoznačil.

V daném případě tedy nebyly naplněny namítané kasační důvody a zdejší soud neshledal ani důvody, pro které by měl rozhodnutí zrušit pro pochybení, k nimž by měl přihlížet mimo uplatněné námitky podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 in fine s. ř. s.).

Stěžovatel, který v řízení neměl úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Úspěšnému žalobci soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal, neboť ten žádné náklady řízení neuplatnil a ani ze soudního spisu není zřejmé, že by mu nějaké vznikly.

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

V Brně dne 3. srpna 2011

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu