

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., a JUDr. Zdeňka Kühna, Ph.D., v právní věci žalobce: **Město Lišov,** se sídlem tř. 5. května 139, Lišov, zast. JUDr. Rudolfem Hrubým, advokátem se sídlem náměstí Míru 140/1, Lišov, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství,** se sídlem Masarykova 31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2014, č. j. 14262/14/5000-24700-710142, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 10. 2015, č. j. 10 Af 45/2014 – 36,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 30. 10. 2015, č. j. 10 Af 45/2014 – 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného uvedenému v záhlaví. Jím byl změněn platební výměr Finančního úřadu pro Jihočeský kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 27. 11. 2013, č. j. 1846122/13/2200-04702-303497, tak, že byl odvod do Státního fondu životního prostředí České republiky (dále jen „SFŽP“) za porušení rozpočtové kázně snížen z částky 1 162 403 Kč na částku 1 138 502 Kč. Porušení rozpočtové kázně bylo správcem daně spatřováno v pochybeních při zadávání tří veřejných zakázek financovaných z Národního fondu a ze SFŽP při realizaci projektu „*Zateplení objektů příspěvkové organizace ZŠ a MŠ Lišov*“ na základě Smlouvy č. 08005683 o poskytnutí podpory ze SFŽP v rámci Operačního programu životního prostředí (dále jen „Smlouva“), uzavřené dne 4. 12. 2008, a na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 26. 11. 2008, č. j. SFZP 022494/2008. Žalovaný shledal pochybení pouze ohledně jedné veřejné zakázky, proto odvod snížil.

[2] Krajský soud nesouhlasil se stěžovatelem, že neporušil povinnosti stanovené Smlouvou a souvisejícími dokumenty a ztotožnil se se žalovaným, že zadávací řízení na danou veřejnou zakázku vykazovalo vady. Ustanovení § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „rozpočtová pravidla územních rozpočtů“), neumožňuje správnímu orgánu provést správní uvážení ohledně toho, zda určité jednání je nebo není porušením rozpočtové kázně. Povinnost odvodu i jeho výše vyplývá přímo z právního předpisu. Správce daně kontrolou zjistil, že jedna nabídka nesplnila kvalifikační předpoklady, a proto bylo povinností stěžovatele, jako zadavatele, ji vyloučit z hodnocení. Zároveň nebyl zřejmý způsob hodnocení nabídek, neboť nebylo možné ověřit způsob výpočtu přidělených bodů. Není podstatné, že účel projektu byl splněn, podstatné pro naplnění § 22 zákona o rozpočtech územních rozpočtů je, že nebyly dodrženy smluvní podmínky poskytnuté dotace. Je irelevantní, zda některý z uchazečů o veřejnou zakázku rozporoval výsledky hodnocení, důležité je, zda stěžovatel dodržel zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Naplnění účelu dotace je pouze jednou z podmínek jejího poskytnutí. Postačí, že nebyly dodrženy podmínky jiné, aby došlo k porušení rozpočtové kázně. Pokud jde o možnou tvrdost rozhodnutí, krajský soud odkázal na možnost prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně. Krajský soud shledal nedůvodnými i další žalobní námitky, jejichž vypořádání není sporováno.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] V prvé řadě namítá nepřezkoumatelnost rozsudku. Uvádí, že v žalobě uplatňoval námitku, že žalovaný nepostupoval v souladu se zásadou dobré správy, když v rámci napadeného rozhodnutí aplikoval, byť jen částečně, správní uvážení ve věci, když přes zdánlivé naplnění formálních znaků porušení rozpočtové kázně částečně snížil výši vyměřeného odvodu. Soud však dovodil, že § 22 rozpočtových pravidel územních rozpočtů neumožňuje správní uvážení a za porušení rozpočtové kázně považuje každé neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtu územního samosprávného celku. K poskytnutí dotace však došlo nikoliv z rozpočtu územního samosprávného celku, ale z rozpočtu SFŽP. Tato vada je umocněna i tím, že soud zaměňoval § 22 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) (dále jen „rozpočtová pravidla“), a § 22 rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Soud tak odůvodňoval postup žalovaného užitím jiného právního předpisu.

[5] Soud také nesprávně posoudil vytýkanou vadu, že zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů neobsahuje přesné vymezení pojmu neoprávněné použití prostředků, a proto nelze každé jednání subjektu, kterým jsou naplněny formální znaky sjednané např. ve smlouvě či v metodice, sankcionovat. Na posuzovanou situaci je třeba nahlížet v souvislosti se skutečně nastalými důsledky. Pokud příjemce dotace poruší své povinnosti zásadním způsobem, stanovení odvodu je zcela oprávněným postupem a řádnou sankcí. Jedná-li se však o porušení povinnosti v míře zcela nepatrné, není odvod na místě. V dané

věci byla vybrána nabídka s nejnižší nabídkovou cenou, došlo také k naplnění účelu dotace, a přesto byl stěžovatel za toto jednání sankcionován.

[6] Soud nepřihlédl ke skutečnosti, že kontrolou provedenou Finančním ředitelstvím v Českých Budějovicích ze dne 11. 11. 2011, č. j. 5724/11-2600, bylo zjištěno, že při čerpání dotace na danou akci nebylo shledáno porušení podmínek poskytnuté dotace. Na to stěžovatel opakovaně upozorňoval jak správce daně, tak i soud, avšak tuto skutečnost žádný z orgánů nevzal v potaz.

[7] Z výše uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že plně odkazuje na své rozhodnutí ve věci, jakož i na vyjádření k žalobě. Pokud jde o správní uvážení, odkazuje na § 44a rozpočtových pravidel, který mu možnost úvahy nedává. Pokud jde o poukaz na § 22 rozpočtových pravidel územních rozpočtů, tak ten se na řešenou situaci nevztahuje, na což poukázal ve správním rozhodnutí i soudním řízení. Pojem porušení rozpočtové kázně je jasně definován v § 3 písm. e) rozpočtových pravidel a nejde o neurčitý právní pojem. Stěžovatelem v kasační stížnosti blíže nespecifikovaná kontrola z roku 2011 nemohla mít vliv na výsledek kontroly realizované podle zákona o rozpočtových pravidlech. Podle názoru žalovaného je rozsudek krajského soudu správný, a navrhuje proto zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Na základě kasační stížnosti přezkoumal napadené rozhodnutí krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[10] Jde-li o vytýkanou nepřezkoumatelnost [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], Nejvyšší správní soud konstatuje, že jde o vlastnost rozhodnutí správního soudu, ke které je jako kasační soud povinen přihlížet z úřední povinnosti. K posouzení této vady řízení musel přistoupit přednostně. Je tomu tak proto, že by bylo předčasné, aby se nejdříve zabýval právním posouzením věci samé, byl-li by současně napadený rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný nebo byl-li by založen na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

[11] Nepřezkoumatelnost spatřuje stěžovatel v tom, že krajský soud posuzoval věc podle § 22 rozpočtových pravidel územních rozpočtů, ačkoliv na danou věc nedopadají. K otázce, o jakou vadu se v případě nesprávně aplikovaného právního předpisu jedná, se vyjádřil rozšířený senát v usnesení ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 – 87, publ. pod č. 1926/2009 Sb. NSS. Dovodil, že, nejde-li o případy, kdy je povinen k použití nesprávného právního předpisu přihlédnout z úřední povinnosti, je povinen tak učinit, je-li součástí stížních důvodů výtka nesprávného posouzení takové právní otázky, pro kterou bylo

podle právního názoru orgánu, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, použití daného právního předpisu rozhodné. V případě, že přezkumný soud zjistí, že na projednávanou věc byl použit nesprávný právní předpis, musí uvážit, zda takové pochybení mělo nějaké důsledky, a případně jaké. Doplňovat řízení a s konečnou platností posoudit sporné otázky může Nejvyšší správní soud jen tehdy, zůstává-li program sporu i v řízení před ním v podstatných ohledech v mezích vytýčených řízením před krajským soudem. Úvahy rozhodné pro tuto věc byly shrnuty zejména v následujícím bodu usnesení rozšířeného senátu: *„[26] Použil-li krajský soud při řešení rozhodné právní otázky nesprávný právní předpis, bude tedy nutno zásadně jeho rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti zrušit. Výjimkou z tohoto pravidla budou situace, kdy půjde o takovou skutkovou či právní otázku, u níž bude moci kasační instance bez rozsáhlejšího doplňování řízení s jistotou usoudit, že použití nesprávného právního předpisu při jejím posouzení nemohlo mít ze žádných hledisek, která mohou být pro dotčené osoby či orgány významná, vliv na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí, a u níž bude možno rozumně předpokládat, že ani v budoucnu samotný fakt použití nesprávného právního předpisu nebude mít pro tyto osoby resp. orgány nepříznivé právní důsledky. … Nebude se o ně jednat ani tehdy, bude-li rozhodnou právní otázkou právní důvod určitého opravňujícího aktu či naopak uložení určité povinnosti, může-li mít onen právní důvod význam i v jiných řízeních o právech a povinnostech nebo v jiných právních vztazích dotčených osob či orgánů. O takové situace se rovněž nebude jednat tehdy, bylo-li by v řízení o kasační stížnosti neúměrně komplikované otázku možných aktuálních i budoucích dopadů aplikace nesprávného právního předpisu na dotčené osoby či orgány s dostatečnou mírou jistoty posoudit.“*

[12] Nejvyšší správní soud se shoduje se stěžovatelem, že krajský soud chybně aplikoval na posuzovanou věc rozpočtová pravidla územních rozpočtů. Správce daně zcela jednoznačně ve vydaném platebním výměru uvedl, že postupuje podle § 44 odst. 1 rozpočtových pravidel. Žalovaný pak v napadeném rozhodnutí výslovně zamítl odvolací námitku dovolávající se § 22 rozpočtových pravidel územních rozpočtů s tím, že nejde o peněžní prostředky poskytnuté z rozpočtu územního samosprávného celku, městské části hlavního města Prahy, Regionální rady regionu soudržnosti, nebo svazku obcí, ale z prostředků státního fondu, tedy SFŽP. Krajský soud tedy věc posuzoval podle jiného právního předpisu než žalovaný, a to chybně, neboť spor byl o neoprávněné použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního fondu, tedy porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel.

[13] Tuto vadu nelze zhojit ve smyslu shora uvedených závěrů rozšířeného senátu, neboť mezi stranami je zjevně sporné i to, nakolik se postup podle rozpočtových pravidel a rozpočtových pravidel územních rozpočtů liší, jelikož oba účastníci poukazují na odlišnou úpravu. Nejvyšší správní soud si je navíc vědom toho, že není zcela jednoznačné, jaké důsledky na porušení rozpočtové kázně má závažnost porušení podmínek poskytnuté dotace. Za této situace lze těžko předjímat, jaká by případně byla argumentace proti rozsudku krajského soudu, pokud by posoudil věc podle odpovídající právní úpravy. Bylo by tudíž v řízení o kasační stížnosti neúměrně komplikované otázku možných aktuálních i budoucích dopadů aplikace nesprávného právního předpisu posuzovat za situace, kdy se touto otázkou nezabýval krajský soud.

[14] Stěžovateli je také třeba dát za pravdu v tom, že rozsudek je částečně nesrozumitelný, protože v jeho textu jsou zaměňována rozpočtová pravidla a rozpočtová pravidla územních rozpočtů. Krajský soud tyto termíny používá, aniž by v textu tyto předpisy alespoň jednou jednoznačně identifikoval jejich plným názvem, číslem a rozhodným zněním. Pouze z dohledání konkrétních zákonných ustanovení lze dovodit, že soud měl zřejmě na mysli § 22 rozpočtových pravidel územních rozpočtů, protože § 22 rozpočtových pravidel uvedenou materii neřeší. V jiných případech však krajský soud při použití stejného názvu zákona zjevně aplikoval rozpočtová pravidla, neboť naopak § 3 písm. e) nebo § 44a se v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů vůbec nevyskytují. Po účastnících řízení nelze požadovat, aby takto pátrali po tom, který právní předpis krajský soud aplikoval. Krajský soud také nijak nevymezil, z jakého znění obou předpisů vycházel, přičemž rozhodná ustanovení byla předmětem několika novelizací, a je tedy potřebné vědět, které znění se na věc vztahuje.

[15] Nelze přehlédnout, že na tomto výsledku má nepochybně podíl i sám stěžovatel, který se § 22 rozpočtových pravidel územních rozpočtů v žalobě sám dovolával, ačkoliv mu žalovaný v napadeném rozhodnutí vysvětlil, že podle daného zákona nepostupoval. V žalobě nijak rozumně nevysvětlil, proč se stále dovolává ustanovení, které je obsaženo v předpise, který nebyl žalovaným aplikován.

[16] To ostatně pokračuje i v kasační stížnosti, neboť v její druhé části poukazuje na to, že krajský soud chybně aplikoval rozpočtová pravidla územních rozpočtů, ačkoliv v první části kasační stížnosti správně uvádí, že se měla místo nich aplikovat rozpočtová pravidla.

[17] Tento postup stěžovatele však nic nemění na tom, že krajský soud zjevně aplikoval na věc jiný právní předpis, než podle kterého posuzoval věc žalovaný a než který na věc dopadá. Pokud se chybného předpisu dovolával v žalobě stěžovatel, měl soud posoudit, zda je jeho právní argumentace důvodná, a to případně i s ohledem na relevantní právní úpravu, pokud by pro to byly splněny předpoklady dle shora citovaného usnesení rozšířeného senátu, který se vyjadřoval i k rozsahu právní argumentace v žalobních bodech. Navíc je rozsudek nesrozumitelný z důvodu, že je v několika případech nejasné, který předpis soud aplikoval.

[18] S ohledem na uvedené nelze posoudit důvodnost námitky týkající se nezohlednění naplnění účelu dotace a toho, zda mohlo mít vliv, že porušení povinností bylo dle stěžovatele minimální.

[19] Stěžovateli však nelze přisvědčit v tom, že rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný z toho důvodu, že nereagoval na argumentaci vycházející ze závěrů kontroly z roku 2011. Taková námitka nebyla v žalobě uplatněna.

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. právními závěry uvedenými v tomto rozsudku vázán. Krajský soud musí v novém rozsudku zejména

jednoznačně vymezit, ve kterých případech aplikuje rozpočtová pravidla a ve kterých rozpočtová pravidla územních rozpočtů. Zákonnost rozhodnutí žalovaného, které bylo založeno na rozpočtových pravidlech, nemůže hodnotit z pohledu zákonnosti zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, případně by musel zcela jednoznačně vysvětlit, proč tak činí (např. z důvodu nezbytného použití analogie).

[21] S ohledem na § 109 odst. 3 s. ř. s. byl zrušen nejen výrok I. napadeného rozsudku o zamítnutí žaloby, ale spolu s ním i výrok II. o náhradě nákladů řízení, neboť je na výroku I. závislý. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3, větou první, s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 27. října 2016

JUDr. Radan Malík
předseda senátu