



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu JUDr. Jany Daňkové a soudců Mgr. Miroslavy Kašpírkové a JUDr. Zdeňka Pivoňky v právní věci žalobce **Města Staňkov**, se sídlem Staňkov, nám. T.G.Masaryka 35, *zastoupeného JUDr. Romanem Majerem, advokátem se sídlem v Plzni, Úslavské 33*, proti žalovanému **Finančnímu ředitelství v Plzni**, se sídlem v Plzni, Hádkově 14, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. listopadu 2005 čj. 11512/05-170

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í

Město Staňkov (*dále jen žalobce*) se včasnou žalobou ze dne 28.1.2006, osobně doručenou ke Krajskému soudu v Plzni téhož dne, domáhal zrušení rozhodnutí Finančního ředitelství v Plzni (*dále jen žalovaného*) ze dne 25.11.2005 čj. 11512/05-170 (*dále jen rozhodnutí žalovaného*), platebního výměru č. 29/2005 vydaného Finančním úřadem v Domažlicích (*dále jen finanční úřad*) ze dne 21.4.2005 pod čj. 26015/05/118980/2073 (*dále jen rozhodnutí finančního úřadu*) a přiznání práva na náhradu nákladů řízení. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí finančního úřadu na odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 8.800 000,-Kč.

Žalobce v žalobě tvrdil, že rozhodnutí je nezákonné, žalovaný rozhodl na základě nesprávně zjištěného skutkového stavu a nesprávného právního posouzení věci, v důsledku

čehož ve věci rozhodl nesprávně. Žalovaný dovozuje porušení rozpočtové kázně z důvodů uvedených ve zprávě o výsledku kontroly ze dne 22.2.2005 čj. 11290/05/118980/2073 (*dále jen zpráva*). Žalobci jsou vytýkány dvě skutečnosti: **1.** že nedodržel termín realizace stavby stanovený na 9/2003 a **2.** že přijal finanční prostředky na předmětnou stavbu přímo od budoucích nájemců a že požadoval finanční plnění. Žalovaný při svém právním hodnocení dovozuje, že žalobce na základě shora uvedených skutečností porušil citovaná ustanovení Smlouvy č. 9255920697 o poskytnutí dotace z prostředků Státního fondu rozvoje bydlení (*dále jen Fond*) na výstavbu nájemních bytů v obcích ze dne 2.9.2002 (*dále jen Smlouva o dotaci*) a porušením Smlouvy o dotaci porušil rozpočtovou kázeň.

Žalobce předně uváděl, že ve vazbě na ust. článku 2 odst. 2 a článku 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (*dále jen Listina*) a na článek 2 odst. 3 a článek 2 odst. 2 Ústavy České republiky (*dále jen Ústava*) je žalovaný povinen vždy zcela jednoznačně prokázat, že vůči žalobci uplatnil státní moc v případě a v mezích stanovených v zákoně. Rozhodnutí musí být řádně odůvodněno a musí z něj jednoznačně vyplývat, podle kterého právního předpisu žalovaný postupoval. Ve vazbě na shora označená ustanovení musí být i výklad pojmu porušení rozpočtové kázně ústavně konformní a nelze připustit rozšiřující výklad zákona. Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí uvádí, že Smlouva o dotaci stanoví, kdy k neoprávněnému použití prostředků dochází a tím dochází k porušení rozpočtové kázně. Z odůvodnění rozhodnutí však již nelze zjistit, podle kterých ustanovení zákona žalovaný dovozuje, že smluvní strany Smlouvy o dotaci byly zmocněny a oprávněny takto činit, tedy, že Smlouva o dotaci může sama stanovit, kdy k porušení rozpočtové kázně dochází a kdy nikoliv. Z odůvodnění není zřejmé, kterými úvahami byl žalovaný veden při rozhodnutí, resp. jak věc byla posouzena po právní stránce, chybí odkaz na konkrétní ustanovení právní úpravy i právní úvahy žalovaného, kterými byl veden při rozhodnutí věci. Žalovaný tedy neprokázal, že při uplatnění státní moci činil v případě a v mezích zákona. Napadené rozhodnutí není náležitě odůvodněno, s ohledem na tuto vadu nelze přezkoumat, zda jím došlo ke zkrácení žalobcových práv či nikoliv, přičemž soud ani žalobce sám nejsou oprávněni za žalovaného nahrazovat jeho právní úvahy. Z těchto důvodů považuje žalobce rozhodnutí žalovaného za nepřezkoumatelné (*první žalobní bod*).

Z výkladu ust. § 3 písm. e) a § 44 odst. 1 písm. b) zák. č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (*dále jen rozpočtová pravidla*) ve znění účinném ke dni uzavření Smlouvy o dotaci, ust. § 3 odst. 1 písm. c), § 3 odst. 2 a § 4 odst. 3 zák. č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodu majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen zákon č. 211/2000 Sb.*) a z § 3 nařízení vlády č. 481/2000 Sb., o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení formou dotace ke krytí části nákladů spojených s výstavbou bytů (*dále jen nařízení vlády 481/2000 Sb.*), žalobce dovozuje, že k neoprávněnému použití prostředků fondu dochází pouze při porušení účelu jejich používání a jen v souvislosti s jejich výdejem, a to výdejem jiným než výdejem ke krytí části nákladů spojených s výstavbou bytů. Porušení rozpočtové kázně může přivodit pouze porušení veřejnoprávní povinnosti příjemce dotace, která je stanovena zákonem. Případné nesplnění jakékoliv ze samostatně mezi poskytovatelem dotace a jejím příjemcem sjednaných podmínek, které nebude spočívat ve

„výdeji peněžních prostředků na jiný účel“, není a nemůže být porušením rozpočtové kázně ve smyslu rozpočtových pravidel. Označená ustanovení jsou dle názoru žalobce kogentní a jakékoliv ujednání, které by bylo v rozporu s těmito ustanoveními, je tudíž neplatné. Zda je jednání toho kterého příjemce poskytnutých prostředků porušením rozpočtové kázně, je třeba vždy posuzovat na základě zákonných ustanovení ve vztahu k účelu, za jakým byla dotace poskytnuta a následně příjemcem dotace použita (výdej). V této souvislosti žalobce prostředky poskytnuté mu na základě předmětné dotace použil (vydal) ke stanovenému účelu a ve sjednaném čase, tedy ke krytí části nákladů spojených s výstavbou bytů. Proto podle žalobce ani při přijetí žalovaným tvrzených skutkových závěrů nedošlo k porušení rozpočtové kázně (*druhý žalobní bod*).

Podle žalovaného mělo dojít ze strany žalobce k porušení Smlouvy o dotaci tím, že žalobce nejprve požadoval finanční účast od budoucích nájemců na výstavbě a následně, že došlo k poskytnutí finančního plnění ze strany budoucích nájemců žalobci, a dále, že nebyla naplněna Smlouva o sdružení uzavřená dne 3.7.2000 mezi Stavebním a nájemním družstvem Staňkov – U pošty (*dále jen družstvo*) a žalobcem (*dále jen Smlouva o sdružení*). Žalobce namítal, že žalovaným tvrzené skutky neodpovídají reálné skutečnosti, závěry vyvozené z realizovaného finančního toku jsou spekulativní a účelové. Žalovaný své skutkové závěry odůvodňuje uzavřením Smlouvy o investičním příspěvku a budoucí kupní smlouvě (*dále jen Smlouva o příspěvku*) a popisem realizovaných peněžních toků. Skutečnost, že přímo žalobce požadoval finanční účast od budoucích nájemců, nebyla prokázána, požadavek žalobce na jakékoliv plnění nevyplývá z žádného ustanovení Smlouvy o příspěvku a žalobce tudíž Smlouvu o dotaci v článku III, bod 5 neporušil. Ve vztahu k hodnocení, zda žalobce finanční plnění od budoucích nájemců přijal či nikoliv, je třeba hodnotit a prokázat, že na účet družstva byly prostředky budoucími nájemci poukazovány ve prospěch jiného; to prokázáno nebylo ani se tak nestalo. Budoucí nájemci se zavázali složit příspěvek vůči družstvu, do (účelového) fondu výstavby družstva, na účet družstva, aby mohlo naplnit svůj základní účel – uspokojit bytové potřeby svých členů tím, že takto získané prostředky sdruží jako svůj finanční vklad sdruženého investora na základě Smlouvy o sdružení, jak tuto možnost připouští Smlouva o dotaci. Právě následným převedením příslušné sumy prostředků družstva na účet žalobce splnilo družstvo svoji povinnost sjednanou ve Smlouvě o sdružení, a to poskytnout pro účely sdružení finanční vklad ve sjednané výši. K naplnění účelu Smlouvy o sdružení tak došlo výstavbou předmětných bytových domů, jak toto předpokládá ust. článku I. Smlouvy o sdružení za sdružené prostředky sdružených investorů. Žalobce tedy v tomto ohledu Smlouvou o dotaci stanovenou podmínku článku III, bod 1 neporušil (*třetí žalobní bod*).

Dále žalobce namítal, že žalovaným zůstala právně neposouzena skutečnost, zda je za předpokladu přijetí finančního plnění žalobcem od budoucích nájemců tato skutečnost porušením Smlouvy o dotaci či nikoliv. Žalovaný v této souvislosti argumentuje pouze článkem III, bodem 5 Smlouvy o dotaci, toto ustanovení však pouze stanoví závazek žalobce, že ...nebude požadovat... nikoliv nebude přijímat. I v této souvislosti je proto rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné (*čtvrtý žalobní bod*).

Žalobce rovněž namítal, že žalovaný bez bližšího odůvodnění nevyhověl jeho návrhu na doplnění dokazování účetnictvím žalobce, ze kterého je možno seznat, zda přijal jakékoliv

plnění od jednotlivých budoucích nájemců – členů družstva, jak tvrdí žalovaný (*pátý žalobní bod*).

Žalobce také namítal, že má za to, že byla splněna i podmínka termínu dokončení realizace akce, ke které došlo dokončením výstavby ze strany zhotovitele stavby a předáním předmětného bytového domu objednateli, a to v příslušné lhůtě. Absenci zákonné definice pojmu dokončení realizace akce nelze klást k tíži žalobce a není tedy možno ze strany žalovaného stanovit tento termín jednostranně k právní moci kolaudačního rozhodnutí. Tím je rozhodnuto o povolení užívání stavby, nikoliv o termínu dokončení stavby (*šestý žalobní bod*).

Žalobce konečně k právnímu hodnocení vlastnického režimu předmětného bytového domu žalovaným uváděl, že v souladu s článkem V. Smlouvy o sdružení se majetek získaný při výkonu společné činnosti stává spoluvlastnictvím účastníků sdružení, a to v poměru dle výše vkladů účastníků. Na spoluvlastnický režim nemá vliv okolnost, kdo je uveden jako stavebník na kolaudačním rozhodnutí a jako vlastník na výpisu z katastru nemovitostí. Evidence v katastru nemovitostí má deklaratorní charakter. Žalobce proto ani v těchto souvislostech neporušil žádné ustanovení Smlouvy o dotaci (*sedmý žalobní bod*).

Žalobce uzavřel, že neporušil žádné z ustanovení rozpočtových pravidel ani žádné ustanovení Smlouvy o dotaci, a proto rozpočtovou kázeň neporušil.

Doručením žaloby ke Krajskému soudu v Plzni bylo zahájeno řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších novel (*dále jen s.ř.s.*).

K žalobě se písemně podrobně dne 15.3.2006 vyjádřil žalovaný a zaujal stanovisko k jednotlivým žalobním bodům. Námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí pro nedostatek důvodů odmítl s poukazem na obsah odvolacích námitek, opírajících se v době čerpání dotace o neaplikovatelnou definici pojmu „neoprávněného použití peněžených prostředků státního rozpočtu“ v ust. § 3 písm. e) rozpočtových pravidel, se kterými se v odůvodnění rozhodnutí vypořádal, a s poukazem na to, že ve svém odvolání skutečnosti, které dle jeho žaloby nejsou v rozhodnutí odůvodněny, v rámci odvolání nijak nezpochybňoval a nenamítal. K žalobní výtce stran žalobcovy interpretace pojmu „neoprávněného použití peněžních prostředků“ žalovaný konstatoval, že jde v podstatě o stejnou argumentaci jako v odvolání, se kterou se vypořádal v napadeném rozhodnutí, podpořenou navíc zákonem č. 211/2000 Sb., jež ve smyslu porušení účelu v souvislosti s výdejem prostředků postrádá bližší výklad pojmu účel. Protože žalobce tvrdí, že k neoprávněnému použití peněžních prostředků nedošlo, byla pravděpodobně dle něj účelem výstavba bytového domu o dvou sekcích se dvaadvaceti nájemními byty. S ohledem na ust. zák. 211/2000 Sb. a nařízení vlády č. 481/2000 Sb. by slovo účel muselo být chápáno zcela jinak; buď jako dosažení cíle (výstavby předmětného domu) při splnění všech podmínek (podmínky splněny nebyly) nebo jako podpora nájemního bydlení (z dokumentu vyplývá, že postupem obce byl smysl poskytování dotací, tj. podpora nájemního bydlení, zcela popřen). Prostředky, byť byly určeny obci, v konečném důsledku skončily u někoho jiného, obec byla pouze prostředníkem, který čerpání dotace zajistil.

Žalovaný ve svém stanovisku setrval na výkladu pojmu neoprávněného použití prostředků ze státního fondu, jak jej provedl v napadeném rozhodnutí, a na jeho podporu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu (*dále také jen NSS*) č.j. 2Afs 58/2005-96 (poznámka soudu: správně 2Afs 58/2005-90 ze dne 21.7.2005). K žalobnímu bodu, v němž žalobce zpochybňoval závěry žalovaného ohledně Smlouvy o sdružení a Smlouvy o příspěvku, žalovaný odkázal na odůvodnění rozhodnutí. K námitce stran návrhu na doplnění dokazování účetnictvím žalobce žalovaný konstatoval, že především netvrdil, že žalobce sdružil peněžní prostředky přímo s jednotlivými budoucími nájemci, nýbrž že po nich požadoval finanční plnění v souvislosti s uzavřením nájemních smluv a s ohledem na obsah uzavřených Smluv o příspěvku (kdy příspěvek měl být skládán na účet družstva) prověřil k prokázání skutečného stavu účetnictví družstva. Zjistil, že k zaplacení příspěvku došlo přesně tak, jak bylo stanoveno ve smlouvách, že tyto prostředky byly následně převedeny na účet žalobce a použity na úhradu faktur za výstavbu dotovaného domu a že účetnictví města nemohlo k dalšímu objasnění nijak přispět. Navíc účetní evidence města, jak vyplývá ze spisového materiálu, již byla podrobena zkoumání v rámci provedené daňové kontroly. Žalovaný poukázal dále na okolnost, že žalobce v odvolání nevznesl žádné námítky k závěru o nedodržení termínu dokončení realizace akce, proto se tímto porušením v odůvodnění rozhodnutí nezabýval. Rovněž neprováděl právní hodnocení ohledně vlastnického režimu předmětného bytového domu, pouze konstatoval stav dle evidence v katastru nemovitostí. Závěrem označil rozhodnutí za zákonné, žalobu za nedůvodnou a navrhl její zamítnutí.

V replice ke stanovisku žalovaného vypracované dne 4.4.2006 žalobce v podstatě zopakoval, případně rozhojnil argumentaci k jednotlivým žalobním bodům obsaženou již v písemném zpracování žaloby. Rovněž žalovaný reagoval na žalobcovu repliku podáním ze dne 3.5.2006 a setrval na svých názorech prezentovaných v napadeném rozhodnutí a ve stanovisku k žalobě.

Při jednání soudu dne 31.1.2007 ve věci argumentace účastníků řízení jejich konečné návrhy nedoznaly změn.

Rozsudkem č.j. 57 Ca 8/2006-57 ze dne 31.1.2007 zdejší soud žalobu zamítl jako nedůvodnou a zároveň rozhodl, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu řízení. Soud na rozdíl od žalobce považoval rozhodnutí žalovaného za přezkoumatelné (první námitka). Žalobcovu námitku o tom, že neporušil rozpočtovou kázeň, označil jako nedůvodnou, protože zužující výklad pojmu neoprávněné porušení rozpočtových prostředků, provedený žalobcem, neodpovídá kogentním ustanovením a platnému znění rozpočtových pravidel a také tomu, že byla dotace poskytnuta žalobci ze státního fondu, nikoliv z rozpočtu. Ačkoliv žalobce trval na tom, že teprve smlouva o dotaci konkretizuje neoprávněné použití prostředků ze státního fondu či jejich zadržení nesplněním podmínek a závazků z této smlouvy, a to je podle něj nepřipustné a ujednání smlouvy proto neplatné, označil zdejší soud „neoprávněné použití prostředků“ za neurčitý právní pojem a postup subsumpce skutkového stavu pod tento pojem žalovaným a jeho právní vývody za logické a souladné s judikaturou. V té souvislosti odkázal na rozsudky NSS č.j. 2 Afs 58/2005-90 a č.j. 1 Afs 92/2005-98. Zdejší soud dále odmítl přezkoumávat druhý žalobní bod, že k porušení rozpočtové kázně dochází teprve až porušením účelu jejich používání a jen v souvislosti s jejich výdejem s tím,

že žalobce v žalobě v bodě IV. k tomuto bodu neuvedl žádná skutková tvrzení, žalobní bod je neúplný a nelze jej projednat. Třetí žalobní bod, že nebyla prokázána skutečnost, že finanční účast od budoucích nájemců požadoval přímo žalobce a že na účet družstva poukazovali nájemci prostředky ve prospěch jiného, tj. žalobce, považoval soud za nedůvodný. V rozsudku uvedl, že zjistil, že obsahem uzavíraných smluv byly mimo jiné i smlouvy o budoucích nájemních smlouvách, které rovněž zahrnovaly povinnost budoucích prodávajících (družstva a žalobce) uzavřít s budoucím nájemcem v určené lhůtě kupní smlouvu na převody bytových jednotek v dotovaných domech. Proto závěr žalovaného, že žalobce požadoval příspěvek od budoucích kupujících, soud označil za správný a mající oporu ve spisu. Jako nedůvodnou dále soud odmítl v pořadí čtvrtou námitku, že žalobce příspěvky pouze přijímal a nepožadoval s tím, že pro porušení povinnosti ze smlouvy o dotaci postačovala již žalobcova žádost o příspěvek. Za částečně opodstatněnou považoval krajský soud pátou námitku, že žalovaný nevyhověl návrhu na doplnění důkazů žalobcovým účetnictvím. Žalovaný reagoval na námitku v napadeném rozhodnutí žalovaného jen jednou větou a obšírněji se vyslovil až ve vyjádření k žalobě, což způsobuje vadu řízení, avšak ta není takového rázu, aby způsobila nezákonnost napadeného rozhodnutí, protože pro právní posouzení věci neměla vliv a žalobce nezkrátila na hmotných právech. Šestou námitkou, týkající se ústavně nekonformního výkladu pojmu dokončení akce, se krajský soud odmítl zabývat s argumentací, že obsahově stejnou námitku žalobce neuplatnil v podaném odvolání, žalovaný k ní v naříkaném rozhodnutí nezaujal stanovisko a správnímu soudu nepřísluší posuzovat oprávněnost námitek stran skutkového stavu věci, nýbrž pouze přezkoumat zákonnost závěru žalovaného ohledně takových námitek účastníkem řízení v odvolání předestřených. Stran sedmé námitky vadného hodnocení otázky vlastnického práva k bytovému domu postavenému z poskytnuté dotace soud uvedl, že s vyznačením vlastnického práva v katastru nemovitosti žalovaný nespojoval pro žalobce žádný negativní důsledek, nedovožoval z této skutečnosti porušení žádného ustanovení smlouvy o dotaci a jakkoliv vadné právní posouzení nemohlo vést ke zkrácení žalobcových hmotných práv.

Ke kasační stížnosti žalobce byl označený rozsudek rozsudkem NSS čj. 2 Afs 49/2007-96 ze dne 22.5.2008 zrušen a věc byla vrácena Krajskému soudu v Plzni k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud v rozsudku konstatoval, že zásadní otázkou kasační stížnosti byl charakter smlouvy o dotaci, jejíž čl. IV. odst. 2 výslovně říká, že nesplnění podmínek a závazků vyplývajících pro příjemce dotace z této smlouvy je porušením rozpočtové kázně ve smyslu § 44 rozpočtových pravidel. Ačkoliv uzavřená smlouva může vzbuzovat dojem smlouvy soukromoprávní, je smlouvou práva veřejného, jehož základním atributem je nerovnost účastníků a takové smlouvy mohou být uzavírány preferenčním způsobem. Rozdíl od soukromoprávní smlouvy je i v důsledcích a rozdílný je i režim sporů ze smlouvy vyplývajících. Pokud jedna smluvní strana nesplní své povinnosti, může nastupovat vydání správního aktu (v dané věci platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně). Porušením rozpočtové kázně ve smyslu § 44 písm. a) rozpočtových pravidel se rozumí neoprávněné použití peněžních prostředků ze státního rozpočtu. Za použití lze považovat i výdej těchto prostředků. Pokud je tento výdej v rozporu s uzavřenou smlouvou, jde o porušení rozpočtové kázně. Účel použití prostředků byl stanoven zákonem č. 211/2000 Sb. a Smlouvou o dotaci ze dne 4.9.2002. Příjemce dotace je povinen dodržet všechny podmínky stanovené smlouvou o jejím poskytnutí. K jejich dodržování se zavázal podpisem smlouvy

a tím s nimi souhlasil. Zásada „pacta sunt servanda“ je obecným právním principem a vztahuje se i na veřejnoprávní smlouvy. Při výkladu veřejnoprávní smlouvy je třeba nejdříve vyložit obsah příslušných právních předpisů, pak skutečný obsah smlouvy a vyhodnotit jeho soulad s právními předpisy. Po vymezení práv a povinností ze smlouvy lze přistoupit k posouzení, zda došlo k jejich porušení. Dále se hodnotí, zda vydaný individuální správní akt odpovídá právní úpravě a má souvislost s porušením smlouvy. K takovému výkladu se NSS přiklonil ve své konstantní judikatuře (viz rozsudky sp. zn. 2Afs 173/2006, 2As 50/2005-č.10034/2007 Sb. NSS, 2Afs 125/2005, 2Afs 58/2007, vše dostupné na www.nsssoud.cz). Nejvyšší správní soud dále uvedl, že podle rozhodnutí žalovaného žalobce porušil rozpočtovou kázeň tím, že nedodržel termín realizace stavby, sdužil finanční prostředky místo s družstvem přímo s budoucími nájemci a dále v rozporu se smlouvou přijal od budoucích nájemců finanční plnění nazvané jako tzv. investiční příspěvek. K námitce žalobce, že napadené správní rozhodnutí nebylo dostatečně odůvodněno, NSS poukázal na stranu 2 až 10 odůvodnění rozhodnutí žalovaného a na rozsudek zdejšího soudu. Uzavřel, že žalobcova námitka v kasační stížnosti stran nedostatečného odůvodnění je nedůvodná, tudíž se s prvním žalobním bodem zdejší soud vypořádal správně. NSS dále uvedl, že zdejší soud sice formálně odmítl přezkoumat rozhodnutí žalovaného z pohledu druhého žalobního bodu, jehož podstatou byla žalobcova interpretace právního pojmu porušení rozpočtové kázně, ale ve skutečnosti tak učinil (viz str. 10 a 11 napadeného rozsudku), když podle krajského soudu pojem neoprávněné použití znamená vynaložení peněžních prostředků, které je v rozporu nejen s podmínkami vztahujícími se přímo k deklarovanému a schválenému účelu, jak tvrdí žalobce, ale také v rozporu s podmínkami stanovenými smlouvou o poskytnutí dotace. S tímto právním názorem se NSS ztotožnil. Nejvyšší správní soud akceptoval i závěr zdejšího soudu stran třetího žalobního bodu a dospěl k závěru, že fakticky žalobce uzavřel s družstvem další veřejnoprávní smlouvu, avšak podle skutkového stavu, který má oporu ve spise a žalobce jej nijak nerozporuje, ve skutečnosti vybíral příspěvky sám prostřednictvím jiného. Naproti tomu jako opodstatněný považoval NSS stížní bod žalobce v kasační stížnosti, v němž tvrdil, že v tom, aby vznesl v žalobě právní námitky, jež neuplatnil v odvolání proti napadenému správnímu rozhodnutí, mu nebrání žádné ustanovení zákona. Jmenovitě přitom šlo o výklad pojmu dokončení realizace stavby, kteroužto žalobní námitku (v pořadí šestou) zdejší krajský soud nepřezkoumal.

V dalším řízení při přezkoumání napadeného rozhodnutí byl krajský soud vázán právním názorem vysloveným v uvedeném rozsudku NSS (§ 110 odst. 3 s.ř.s.). Žalobní body, proti jejichž hodnocení v předchozím rozsudku žalobce kasační stížností nebrojil, soud v dalším řízení znovu neposuzoval. Žalobní námitky v rozsahu, ve kterém NSS akceptoval zdejším soudem přijaté a na straně 5 až 6 tohoto rozsudku prezentované závěry s dovětkem NSS, že druhý žalobní bod přes formální odmítnutí (interpretace právního pojmu porušení rozpočtové kázně) byl fakticky soudem rovněž (a správně) posouzen, již rovněž soud v dalším řízení nepřezkoumával. **Zabýval se přezkoumáním pouze jedině, z hlediska opodstatněnosti dosud neposuzované, šesté žalobní výtky, v níž žalobce nesouhlasil se závěrem žalovaného, že porušil podmínku dokončení realizace akce v září 2003.**

Pro potřeby přezkumu ze spisu žalovaného soud zjistil, že dne 4.9.2002 (nikoliv 2.9.2002, protože žalobce podepsal smlouvu až 4.9.2002) uzavřely Fond jako poskytovatel

a žalobce jako příjemce dotace Smlouvu o dotaci č. 9255920697 ve které se Fond zavázal poskytnout žalobci finanční investiční dotaci ve výši 8.800 000,-Kč na financování výstavby bytového domu o dvou sekcích s 22 nájemními byty na vyjmenovaných pozemcích ve vlastnictví žalobce (článek I., bod 1,2). V článku III. nazvaném Závazné podmínky, se žalobce mimo jiné zavázal realizovat stavbu v souladu s doklady předloženými se žádostí, s nimi související předepsanou dokumentací, ověřenou stavebním úřadem ve stavebním řízení, a se závaznými údaji na formulářích Ministerstva financí RA80 a RA81, které jsou přílohou této smlouvy (bod 1). Podle článku IV. Smlouvy o dotaci nesplnění podmínek a závazků, vyplývajících pro žalobce z této smlouvy, je porušením rozpočtové kázně ve smyslu § 44 zák. č. 218/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů (bod 2). Ve formuláři RA80 je v rubrice „Termíny přípravy a realizace akce“ uvedena etapa „Realizace akce (stavební části stavby)“ s termínem zahájení 7/2002 a termínem dokončení 9/2003.

Dne 27.2.2003 zahájil finanční úřad u žalobce kontrolu skutečností rozhodných pro stanovení povinnosti odvodů za porušení rozpočtové kázně za rok 2002, o jejím výsledku sepsal zprávu čj. 32301/03/118980/2073, kterou s žalobcem projednal 28.5.2003. Obdobně dne 9.2.2004 zahájil kontrolu roku 2003, kterou zakončil zprávou čj. 11290/05/118980/2073 s žalobcem projednanou dne 7.3.2005. V průběhu kontroly vycházel u této investiční akce vedle dalších listin ze zápisu o předání a převzetí stavby ze dne 30.9.2003 a z kolaudačního rozhodnutí ze dne 8.10.2003, jež nabylo právní moci dne 24.10. téhož roku. Finanční úřad dále ocitoval článek IV. bod 2 Smlouvy o dotaci a konstatoval, že podmínka, že příjemce dotace bude realizovat stavbu, uvedenou v čl. I odst. 1 v souladu s doklady předloženými spolu se žádostí o poskytnutí dotace, s nimi související předepsanou dokumentací ověřenou stavebním úřadem ve stavebním řízení a se závaznými údaji uvedenými na formulářích MF RA80 a RA81, které jsou přílohou této smlouvy, nebyla ze strany subjektu dodržena. Z předložených dokladů vyplývá, že kolaudační rozhodnutí na akci bylo vydáno 8.10.2003 a nabylo právní moci 24.10.2003. Žalobce nedodržel termín dokončení realizace akce (stavební části stavby) a nedodržením závazné podmínky porušil rozpočtovou kázeň. Na základě tohoto a dalších zjištění finanční úřad uzavřel, že kontrolou investiční dotace z fondu, která byla poskytnuta v roce 2002 a 2003 na výstavbu obecních nájemních bytů, bylo na straně žalobce zjištěno porušení rozpočtové kázně v celkové částce 8.800 000,-Kč a kontrolní zjištění budou podkladem pro vydání platebních výměrů.

Dne 21.4.2005 pod čj. 26015/05/118980/20073 vydal finanční úřad platební výměr č. 29/2005, kterým uložil žalobci odvést do státního fondu odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 8.800 000,-Kč s odůvodněním, že byl porušen článek III. odst. 1,5 Smlouvy o dotaci.

V odvolání z 6.5.2005 se žalobce domáhal zrušení platebního výměru z důvodu nesprávně zjištěného skutkového stavu a nesprávného právního posouzení věci. Ve vztahu k nedodržení termínu dokončení realizace stavby odmítl názor, že došlo k porušení rozpočtové kázně, protože s poukazem na § 3 písm. e) zák. 218/2000 Sb. k neoprávněnému použití prostředků fondu dochází pouze při porušení účelu jejich používání a jen v souvislosti s jejich výdejem. Nesplnění smluvního závazku ze smlouvy o dotaci může být sankcionováno jen sankcí sjednanou ve smlouvě.

Po doplnění řízení žalovaný dne 25.11.2005 pod čj. 11512/05-170 vydal rozhodnutí, kterým odvolání žalobce zamítl, když dospěl k závěru, že ze strany žalobce došlo porušením podmínek č. 1 a č. 5 čl. III. smlouvy o dotaci v souladu s článkem IV. této smlouvy k neoprávněnému použití prostředků poskytnutých z fondu a tím k porušení rozpočtové kázně podle § 44 zák. č. 218/2000 Sb. K námitce, že nedodržením termínu dokončení realizace akce nedošlo k porušení rozpočtové kázně, žalovaný uvedl, že dotace nebyla žalobci poskytnuta ze státního rozpočtu, nýbrž ze státního fondu. Definice pojmu neoprávněného použití peněžních prostředků ve smyslu § 3 písm. e) zák. č. 218/2000 Sb. platná v době čerpání prostředků, tj. v roce 2002 a 2003, se o prostředcích poskytnutých ze státních fondů vůbec nezmiňovala. Přesto rozpočtová pravidla za porušení rozpočtové kázně považují mimo jiné i neoprávněné použití nebo zadržení prostředků poskytnutých ze státních fondů (§ 44 odst. 1). Nestanoví-li tedy rozpočtová pravidla, co se rozumí neoprávněným použitím prostředků poskytnutých ze státních fondů, pak je třeba vyjít z právních předpisů, upravujících poskytování prostředků z těchto fondů, v daném případě ze zák. č. 211/2000 Sb. a z nařízení vlády č. 481/2000 Sb. Zák. č. 211/2000 Sb. v § 3 odst. 2 stanoví, že finanční prostředky soustředěné ve fondu lze k účelům uvedeným v odst. 1 písm. a) až c) a f) až h) – v daném případě ke krytí části nákladů spojených s výstavbou bytů – použít v rozsahu a za podmínek stanovených nařízením vlády. Podle § 4 odst. 3 prostředky poskytnuté fondem musí být vráceny zpět do fondu, nebyly-li použity v souladu s účelem, pro který byly poskytnuty, nebo pominul-li důvod pro jejich poskytnutí. Nařízení vlády č. 481/2000 Sb. v § 7 konstatuje, že pro kontrolu dodržování podmínek čerpání dotace podle tohoto nařízení a uplatnění sankcí při neoprávněném použití nebo zadržení dotace platí zvláštní právní předpis. Teprve Smlouva o dotaci je více konkrétní, když v části IV. bod 2 stanoví, že nesplnění podmínek a závazků vyplývajících pro příjemce dotace z této smlouvy je porušením rozpočtové kázně ve smyslu § 44 zák. č. 218/2000 Sb., tedy konkretizuje, že k neoprávněnému použití prostředků či zadržení těchto prostředků dochází nesplněním podmínek a závazků vyplývajících pro příjemce za smlouvy o poskytnutí dotace. Podle žalovaného tedy nelze souhlasit s názorem, že by ujednáním smluvních stran byl vymezen obsah definice neoprávněného použití poskytnutých prostředků odlišně od zákona, když je patrné, že zákon tento pojem vůbec nedefinoval.

Při přezkoumání pak vyšel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.r.s.). O věci samé soud rozhodl bez nařízení jednání, protože žalovaný s takovým postupem vyjádřil výslovně souhlas a žalobce k dotazu soudu nesouhlas s takovým projednáním věci nevyjádřil ve stanovené lhůtě ani následně do dne vydání tohoto rozsudku (§ 51 odst. 1 s.r.s.).

Soud vyšel z následujících úvah:

Podpisem Smlouvy o dotaci se žalobce jako příjemce dotace zavázal realizovat dotovanou stavbu v souladu se všemi smluvními ujednáními, mimo jiné za výslovně v článku III této smlouvy stanovených podmínek vyjádřených v pěti bodech, jejichž povahu (závažnost či stupeň významu) vyjadřuje samotný název článku Smlouvy o dotaci - „**Závazné podmínky**“. V bodu 1 článku III. vedle dalších za **závaznou** smluvní strany dojednaly též podmínku **realizace dotované stavby v souladu s údaji uvedenými na formulářích**

Ministerstva financí RA80 a RA81, přičemž význam údajů ve formulářích ve smyslu jejich závaznosti je v textu této části Smlouvy o dotaci znovu výslovně potvrzen („... a se **závaznými** údaji, uvedenými na formulářích Ministerstva financí RA80 a RA81,...“). Formulář Ministerstva financí RA80 obsahuje termíny přípravy a realizace akce s názvem „22 b.j. včetně technické infrastruktury Staňkov“. Akce je rozčleněna na 6 etap a pro jednotlivé etapy jsou stanoveny termíny zahájení a dokončení. U v pořadí páté etapy realizace akce (stavební část) je vyznačen termín dokončení 9/2003.

Nejvyšší správní soud konstatoval ve zrušovacím rozsudku, že Smlouva o poskytnutí dotace je veřejnoprávní smlouvou, která nejen, že může, nýbrž musí obsahovat ujednání nutná k funkčnosti a úplnosti této smlouvy. Ustanovení čl. IV bodu 2 Smlouvy o dotaci, že nesplnění podmínek a závazků z této smlouvy je porušením rozpočtové kázně ve smyslu § 44 zák. 218/200 Sb., je tedy její kompatibilní, oprávněnou, ba nutnou součástí. Jestliže tedy jednou ze závazných podmínek stanovených Smlouvou o dotaci (byť termín dokončení realizace akce nebyl explicitně stanoven v předmetné smlouvě, nýbrž ve formuláři MF RA80), za kterých byla žalobci jako příjemci dotace poskytnuta finanční investiční dotace na výstavbu bytového domu, byla podmínka dokončit realizaci akce v září 2003, pak nejzašším pro dokončení akce byl termín 30.9.2003. Každé pozdější datum dokončení realizace akce znamenalo porušení, resp. nesplnění závazných podmínek stanovených Smlouvou o dotaci v článku III bod 1 a tudíž porušení rozpočtové kázně ve smyslu článku IV bod 2 Smlouvy o dotaci a § 44 rozpočtových pravidel, a to formou neoprávněného použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního fondu. Jak bylo již jinými slovy shora zmíněno, podle konstantní judikatury se totiž neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu rozumí jejich neoprávněný výdej, tzn. jejich vynaložení, jež je v rozporu nejen s účelem, na který byly peněžní prostředky poskytnuty, nýbrž i s dalšími podmínkami stanovenými právním předpisem, rozhodnutím, případně smlouvou o poskytnutí dotace, za kterých byly tyto prostředky příjemci poskytnuty (obdobně rozsudek NSS č.j. 9 Afs 113/2007-63 ze dne 19.3.2008, dostupný na www.nssoud.cz).

V posuzované věci žalovaný (shodně s finančním úřadem) považoval podmínku dokončení realizace stavby za porušenou, protože okamžik dokončení realizace stavby spojil s právní mocí kolaudačního rozhodnutí, tj. se dnem 24.10.2003. Žalobce nezpochybňuje skutková zjištění, z nichž vycházeli správci daně obou stupňů, tj. že kolaudační rozhodnutí na bytový dům postavený z dotačních prostředků poskytnutých na základě Smlouvy o dotaci bylo vydáno dne 8.10.2003 a že nabylo právní moci 24.10.2003. Na rozdíl od žalovaného má však za to, že neporušil podmínku termínu dokončení realizace akce, protože za dokončení realizace akce je třeba považovat dokončení výstavby ze strany zhotovitele stavby a předání předmětného bytového domu objednateli. K tomuto aktu dle žalobce došlo ve stanovené lhůtě. Ačkoliv žalobce v žalobě výslovně neuvedl jiné konkrétní datum ukončení stavby a neoznačil důkazy, které by jej prokazovaly, je jak z textu bodu VI. žaloby („*K dokončení realizace akce, tedy k dokončení výstavby předmětného bytového domu, došlo dokončením výstavby ze strany zhotovitele stavby, ukončením výstavby a předáním předmětného bytového domu objednateli. K tomu v příslušné lhůtě došlo.*“), tak ze zprávy o kontrole za rok 2003 čj. 11290/05/118980/2073 (při kontrole byl předložen zápis o předání a převzetí stavby ze dne

30.9.2003) zřejmé, že za datum ukončení stavby považoval den 30.9.2003, kdy mu zhotovitel stavby podle předloženého zápisu předal předmětný bytový dům.

Spor mezi žalobcem a žalovaným se tedy koncentruje do interpretace pojmu „dokončení realizace stavby“.

S žalobcem lze souhlasit potud, že pojem **dokončení realizace akce** nemá legální definici. Jeho obsah nevymezují v této věci přímo aplikované právní předpisy, tj. zák. 211/2000 Sb. ani nařízení vlády 481/2000 Sb. a již vůbec ne rozpočtová pravidla. Sporný pojem, byť v různých jazykových variacích, je vzhledem k jazykovému významu slova frekventovaný především v oblasti stavebněsprávní. V té době platný zák. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších novel, na první pohled významově shodný termín „dokončení stavby“ používal na různých místech, např. v ust. § 68 odst. 1 (*Stavební úřad může na žádost stavebníka v odůvodněných případech povolit změnu stavby ještě před jejím dokončením*), v ust. § 76 odst. 1 (*Dokončenou stavbu,lze užívat...*), v ust. § 139b odst. 3 (*Změnami dokončených staveb jsou...*) nebo v ust. § 139b odst. 4 (*Změnami staveb před jejich dokončením se rozumí...*), stejně jako vyhl. 132/1998 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení stavebního zákona, ve znění novel, např. v § 22 odst. 1 (*Žádost o povolení změny stavby před jejím dokončením obsahuje...*), v § 30 odst. 1 písm. d) (*Návrh na vydání kolaudačního rozhodnutí obsahuje předpokládaný termín dokončení stavby*). Přesto pojem dokončení stavby výslovně nedefinoval ani stavební zákon ani jeho prováděcí vyhláška (oba právní předpisy byly zrušeny k 1.1.2007 zák. 186/2006 Sb., stavebním zákonem) a navíc témuž právnímu pojmu na různých místech ve zmíněných právních předpisech je evidentně přisuzován různý význam (např. § 76 odst. 1 a naproti tomu § 139b odst. 3 stavebního zákona). Jde tedy o pojem, jenž byl finanční úřad a žalovaný oprávněn a zároveň povinen vyložit, vycházející při tom především z účelu, smyslu a obsahu právní úpravy, podle které byla smlouva o dotaci uzavírána, ze smlouvy samotné, jakož i z určitých ustanovení stavebních předpisů.

Smyslem poskytování dotací podle nařízení vlády 481/2000 Sb. je podpora výstavby nájemních bytů, jimiž by obce mohly řešit bytovou situaci v obcích. Snahou zákonodárce a potažmo poskytovatele dotace bylo nepochybně stanovit takové podmínky pro poskytnutí dotace, aby byl cíl tohoto programu bezezbytku dodržen, a to nejen formálně, ale aby byl také fakticky naplněn záměr, tj. zrealizována výstavba nájemních bytů ve vlastnictví obce, za podmínek stanovených právním předpisem, rozhodnutím, případně také smlouvou o poskytnutí dotace, s hospodárným využitím veřejných prostředků. Protože teprve v kolaudačním řízení stavební úřad zkoumá, zda byla stavba provedena podle dokumentace ověřené stavebním úřadem ve stavebním řízení (§ 81 odst. 1 stavebního zákona) a protože až kolaudačním rozhodnutím se povoluje užívání stavby k určenému účelu (§ 82 odst. 1 stavebního zákona), přičemž s kolaudačním řízením, byť v omezeném rozsahu, může být také spojeno řízení o změně stavby (§ 81 odst. 4 stavebního zákona), je nepochybné, že až kolaudace stavby může zajistit, že s využitím dotace byly postaveny skutečně byty, nedošlo k obcházení zákona a ke zneužití státních prostředků. Proto podle názoru soudu pojem „dokončení realizace stavby“ v souzeném případě nelze vyložit tak, že jde o okamžik, kdy zhotovitel stavby podle předloženého zápisu předal předmětný bytový dům objednateli

(fakticky ukončil stavbu), nýbrž za tento okamžik je třeba považovat až právní moc kolaudačního rozhodnutí, kdy i z hlediska práva nabyla stavba status stavby bytového domu obsahujícího byty určené k uspokojení bytových potřeb nájemců. Správnosti výkladu nasvědčuje i nařízení vlády 481/2000 Sb., které podmínky pro získání dotace v § 3 váže ke kolaudaci rozhodnutí (písm. c), d), e) a g), a rozčlenění akce celé výstavby do šesti etap, kdy poslední etapa je závěrečným vyhodnocením akce.

Výklad právního pojmu dokončení realizace akce tak, jak jej provedl žalovaný, považuje soud z nastíněných důvodů za ústavně konformní a šestý žalobní bod za nedůvodný.

Rozhodnutí žalovaného z pohledu žalobních bodů žalobcem vznesených netrpělo nezákonností a žaloba tedy nebyla důvodná. Z učiněného zjištění vyvodil Krajský soud v Plzni důsledek předpokládaný ustanovením § 78 odst. 7 s.ř.s. a výrokem pod bodem I. žalobu zamítl.

Jen pro úplnost soud dodává, že jakékoliv hodnocení tohoto žalobního bodu nemohlo žalobci přivodit příznivější procesní výsledek, protože Nejvyšším správním soudem akceptovaný právní závěr o porušení Smlouvy o dotaci v čl. III bod 5 poskytl dostatečnou oporu výroku rozhodnutí žalovaného.

Podle § 60 odst. 1 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. Soud je dle § 110 odst. 2 věta první s.ř.s. povinen v novém rozhodnutí rozhodnout i o náhradě nákladů kasačního řízení. Žalobce byl sice úspěšný v řízení o kasační stížnosti, nikoliv však v konečném výsledku ve věci samé. Protože úspěšný žalovaný se pro případ svého procesního úspěchu ve věci práva na náhradu nákladů řízení vzdal, soud rozhodl, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku je kasační stížnost nepřipustná; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 104 odst. 3 písm. a) s.ř.s.).

V Plzni dne 28. srpna 2008

JUDr. Jana Daňková, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost:
Pečenková