



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobkyně: **Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad**, se sídlem Berní 2261/1, Ústí nad Labem, zastoupená Mgr. Jiřím Schüllerem, advokátem, se sídlem U Sluncové 666/12a, Praha 8, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 4. 2016, č. j. 15413/16/5000-10470-700938, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 5. 2016, č. j. 15 Af 50/2016 - 23,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 5. 2016, č. j. 15 Af 50/2016 - 23, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně, Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad, je právnickou osobou zřízenou dle § 16 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů. Rozhodnutím Finančního úřadu pro Ústecký kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 3. 9. 2015, č. j. 1926157/15/2500-31471-506373, byl žalobkyni vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, ve výši 1 073 787 Kč. Správce daně shledal, že žalobkyně při nakládání s peněžními prostředky poskytnutými Ministerstvem pro místní rozvoj ze státního rozpočtu a Evropského fondu pro regionální rozvoj porušila zákon č. 137/2006

Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) odvolání žalobkyně zamítl.

[2] Proti napadenému rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, kterou krajský soud v záhlaví uvedeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) odmítl, neboť dospěl k závěru, že žalobkyně neměla aktivní žalobní legitimaci. Z § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje, dle krajského soudu vyplývá, že veškerá činnost, kterou stěžovatelka vykonává, je činností v rámci přenesené působnosti, a jde tudíž o činnost v oblasti veřejné správy. Stěžovatelka tedy nebyla v postavení obdobným subjektům soukromého práva, nýbrž byla v pozici státního orgánu, kterému byla uložena povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně. Nedisponovala proto žádnými veřejnými subjektivními právy, jejichž ochrana by se mohla v řízení před správními soudy domáhat.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti napadenému usnesení podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud dle stěžovatelky nezákonně odmítl její žalobu pro nedostatek aktivní legitimace. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 36/2004 je stát aktivně legitimován k podání žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud byl v posuzovaném veřejnoprávním vztahu adresátem správní činnosti a nikoliv subjektem veřejné správy, a nenacházel se tedy ve vrchnostenském postavení. Krajský soud nesprávně posoudil její právní postavení, neboť v předmětném řízení nevystupovala jako orgán veřejné správy, nýbrž jako příjemce dotace. Dále stěžovatelka rozporuje věcnou i místní příslušnost žalovaného a správce daně k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně dle rozpočtových pravidel a namítá nepřezkoumatelnost napadeného usnesení.

[4] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatelce byl uložen odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel, neboť při nakládání s poskytnutými finančními prostředky došlo k porušení § 6, § 7 odst. 1 a § 44 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. K otázce aktivní legitimace stěžovatelky se žalovaný nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[1] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byla účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[5] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž

pokračování

by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal. Stěžovatelka podřadila důvody kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. Kasační stížnost byla nicméně podána proti rozhodnutí o odmítnutí žaloby, Nejvyšší správní soud proto napadené usnesení posoudil pouze z hlediska naplnění důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s, který je v daném případě jediným možným. Subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní zákonná ustanovení je záležitostí právního hodnocení zdejšího soudu, a nejde proto o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS). Rozsah přezkumu Nejvyšším správním soudem je vymezen povahou a obsahem napadeného usnesení. Jestliže krajský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se merita věci, tedy toho, zda napadené rozhodnutí je zákonné či nikoli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008 - 80).

[6] Podstatou sporu je otázka, zda stěžovatelce v posuzovaném řízení svědčí aktivní žalobní legitimace. Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak“.

[7] Přezkumná pravomoc soudu dle § 65 odst. 1 s. ř. s. je dána, jsou-li kumulativně naplněny čtyři podmínky. Za prvé, žaloba směřuje proti aktu, který byl vydán orgánem moci výkonné či jiným z orgánů uvedených v legální definici v § 65 odst. 1 s. ř. s. Za druhé, tento orgán rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, jednalo se o rozhodování v oblasti veřejné správy. Za čtvrté, činností správního orgánu byla dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010 - 59, publ. pod č. 2133/2010 Sb. NSS). Rozsah přezkumné pravomoci soudu je třeba vykládat v souladu s ústavním principem tzv. „presumpce přezkumu“ vyplývajícím z čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. „[P]řincip presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu hraje roli širšího interpretačního vodítka pro případ pochybností o rozsahu kompetence správních soudů: v pochybnostech je nutné přezkum umožnit“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197).

[8] V nyní posuzovaném případě není sporu o tom, že napadené rozhodnutí bylo vydáno správním orgánem při rozhodování v oblasti veřejné správy. Spornou otázkou je naplnění čtvrté podmínky, a to dotčení veřejných subjektivních práv fyzických nebo právnických osob. V posuzovaném případě je třeba nejprve v obecné rovině vyjasnit povahu stěžovatelky jako subjektu práva (tj. zda se jedná o orgán státu, právnickou osobu soukromého práva či právnickou osobu veřejného práva). Ve druhém kroku je pak třeba zkoumat postavení stěžovatelky v nyní posuzovaném správním řízení.

[9] Zákonná úprava podpory regionálního rozvoje je významně ovlivněna právem Evropské unie. Dle čl. 174 Smlouvy o fungování Evropské unie je jedním z cílů Evropské unie posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti, to znamená snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů. Fungování Evropského fondu pro regionální rozvoj a základní principy správy regionálního rozvoje z prostředků Evropské unie v členských státech jsou upraveny v nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1303/2013 ze dne 17. 12. 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (dále jen „nařízení č. 1303/2013“). Dle čl. 123 odst. 1 nařízení č. 1303/2013 „[k]aždý členský stát určí pro každý operační program celostátní, regionální nebo místní orgán veřejné správy nebo veřejný či soukromý subjekt jako řídicí orgán“. Dle čl. 125 odst. 1 téhož nařízení „[ř]ídicí orgán zodpovídá za řízení operačního programu v souladu se zásadou řádného finančního řízení“. Konkrétní úpravu organizačních aspektů správy regionálního rozvoje ponechává nařízení č. 1303/2013 (které má jinak na území členských států přímý účinek) na vnitrostátní právní úpravě.

[10] Podle § 15 zákona o podpoře regionálního rozvoje byly pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti zřízeny regiony soudržnosti. Dle § 16 zákona o podpoře regionálního rozvoje se v každém regionu soudržnosti kromě regionu soudržnosti Praha zřizuje Regionální rada regionu soudržnosti (dále jen „regionální rada“), která je právnickou osobou a hospodáří podle vlastního rozpočtu (§ 16a téhož zákona). Regionální rada je řídicím orgánem Regionálního operačního programu pro příslušný region soudržnosti ve smyslu čl. 125 nařízení č. 1303/2013. Jejím úkolem je připravit a řídit provádění tohoto programu za účelem úspěšného využití finančních prostředků vyčleněných prostřednictvím strukturálních fondů na regionální rozvoj. Dle § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje vykonává působnost v oblasti veřejné správy a na její vztah ke státu se vztahují ustanovení o přenesené působnosti krajů obdobně.

[11] Důvodem vzniku Regionálních rad v současné podobě, tj. právnických osob s právní subjektivitou, byly podmínky stanovené Evropskou unií zahrnující existenci národních struktur, které by byly odpovědné za realizaci regionálních operačních programů. V úvahu zpočátku přicházely kraje a jejich úřady. Tento model však nebyl shledán vyhovujícím, neboť postavení krajů jakožto jednotek územní samosprávy výrazně omezovalo schopnost státu ovlivňovat aktivity územní samosprávy prováděné v rámci samostatné působnosti (včetně kontroly), což bylo ve vztahu k podobě závazků stanovených Evropskou komisí při využívání podpory v rámci politiky soudržnosti hodnoceno jako riziko. Dalším důvodem proti využití krajů byla jejich jiná úroveň v hierarchii statistických jednotek Evropské unie (tzv. NUTS), než stanovila Evropská komise, která trvala na zřízení řídicích orgánů regionálních operačních programů pro územní celky s počtem obyvatel mezi osmi sty tisíci a třemi miliony. Na této úrovni však v České republice neexistovala instituce s právní subjektivitou, která by byla schopna tento úkol zajistit. Z uvedených důvodů byly za účelem řádné správy programů na regionální

pokračování

rozvoj a čerpání prostředků Evropské unie zřízeny regiony soudržnosti (jako územní, ale pouze administrativní jednotky) a ustanoven právní subjekt na úrovni NUTS II, jehož odpovědnost, kompetence, orgány i systém fungování byly definovány v souladu s příslušnou evropskou legislativou (k tomu viz důvodová zpráva k zákonu o podpoře regionálního rozvoje a důvodová zpráva k zákonu č. 66/2007 Sb., změna zákona o podpoře regionálního rozvoje, obě dostupné na www.psp.cz; či JETMAR, M. Problematika institucionální úpravy politiky hospodářské a sociální soudržnosti EU – regionální aspekty, *Právník*. 2005, č. 10, s. 1122 an., a VENCLÍČEK, J., MATOUŠ, M. Organizační architektura správy regionálního rozvoje v evropském kontextu, *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2015, č. 4, s. 385 an.)

[12] Nejvyšší správní soud regionální rady řadí mezi tzv. ostatní veřejnou správu a konstatuje, že to „*nejdou orgány státní správy (přestože určitou část státní správy přeneseně vykonávají), a v žádném případě orgány samosprávy. Regiony soudržnosti, v nichž regionální rady působí, jsou územní jednotky v České republice vytvořené pouze za účelem sledování statistických charakteristik. Z hlediska stávající české správní struktury jsou jednotky NUTS umělou úrovní, která kromě částečné implementace strukturálních fondů není pro výkon veřejné správy (či jakýchkoliv jiných aktivit státu) využívána*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 10 As 177/2014 – 46). Stěžovatelka je dle aktuální zákonné úpravy nadána právní subjektivitou, byla zřízena zákonem a vykonává pravomoci v oblasti veřejné správy. Je tedy subjektem veřejné správy, konkrétně právnickou osobou veřejného práva (srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 103; PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno, Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 139; či též SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 237). Povaha stěžovatelky jako subjektu veřejné správy nicméně nevylučuje, že v konkrétním případě mohla být v postavení subjektu, vůči kterému se veřejná správa vykonává a mohla tak být dotčena její veřejná subjektivní práva (srov. PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Brno, Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 124).

[13] V projednávané věci je třeba vycházet z § 2 s. ř. s., podle něhož „*[v]e správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem*“. Toto ustanovení vymezuje účel a rozsah správního soudnictví, v jehož rámci je teprve možno účinně uplatňovat jednotlivé prostředky ochrany práv.

[14] Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vycházející ze sjednocujícího stanoviska pléna Ústavního soudu ze dne 9. 11. 1999, sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99, „*stát je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu za splnění podmínek stanovených v § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení*“ (rozsudky ze dne 11. 11. 2004, č. j. 2 As 36/2004 – 46, publ. pod č. 477/2005 Sb. NSS, či ze dne 15. 4. 2009, č. j. 2 Afs 62/2008 – 72, publ. pod č. 2529/2012 Sb. NSS). Daný právní názor vychází z teze o dvojím postavení státu podle typu právních vztahů, v nichž vystupuje. Může se nacházet v postavení vrchnostenském vůči ostatním subjektům, pak je třeba na něj nahlížet jako na nositele moci, nebo naopak v postavení podřízeném, kdy je subjektem veřejných práv.

[15] Na rozdíl od již zmiňovaného rozsudku č. j. 10 As 177/2014 – 46 stěžovatelka v nyní posuzovaném případě nevystupovala vrchnostensky, nebyla v pozici správního orgánu prvního stupně. Byla naopak sankcionovaným subjektem. Napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí správce daně, jímž byla žalobkyni uložena povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 073 787 Kč. Možnost dotčení stěžovatelčiných subjektivních veřejných práv není vyloučena tím, že finanční prostředky, kterými stěžovatelka disponuje, pocházejí z veřejných zdrojů. Uložení odvodu došlo k dotčení vlastnického práva stěžovatelky ve smyslu práva nakládat s předmětem vlastnictví a užívat jej. Rozpočet stěžovatelky byl zkrácen o hodnotu odpovídající výši odvodu, která pak v důsledku nemohla být využita ke stanovenému účelu (srov. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 36/2004 – 46).

[16] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že napadeným rozhodnutím došlo k zásahu do vlastnického práva stěžovatelky, a tedy do jejích veřejných subjektivních práv ve smyslu § 2 s. ř. s. Aktivní žalobní legitimace stěžovatelky tudíž byla dána a krajský soud pochybil, když žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[17] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelka na podporu svých tvrzení předložila dokumenty nazvané „Operační manuál Regionálního operačního programu NUTS II Severozápad, kapitola 7“, „Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007 – 2013“ a „Schéma financování Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad“, které však k posouzení aktivní žalobní legitimace stěžovatelky nebyly třeba, a proto jimi zdejší soud neprovedl dokazování.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[18] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), žalobu posoudí z hlediska důvodnosti a v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. září 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu