



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Letiště Ostrava, a.s.**, IČ 26827719, se sídlem Mošnov 401, zast. Mgr. Radimem Struminským, advokátem, se sídlem Elišky Krásnohorské 1305/18, Havířov, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 6. 2. 2017, č. j. MF-40 638/2016/1203-RK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2019, č. j. 6 Af 17/2017 - 43,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2019, č. j. 6 Af 17/2017 - 43, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Ministr financí rozhodnutím ze dne 6. 2. 2017, č. j. MF-40 638/2016/1203-RK, zamítl rozklad a potvrdil usnesení ze dne 8. 11. 2016, č. j. MF-7 632/2015/1203, kterým žalovaný zastavil řízení o podání žalobce ze dne 24. 10. 2014 označeném jako „Návrh na zahájení sporného řízení dle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, - ve věci nesprávného posouzení skutkového stavu u veřejných zakázek administrovaných navrhovatelem ze strany Regionální rady regionu soudržnosti Moravskoslezsko, čímž došlo k porušení uzavřené smlouvy o poskytnutí dotace“.

[2] Ministr financí shodně s žalovaným konstatoval, že předmětná věc má být vyřízena v daňovém řízení, a nikoliv v řízení sporném ve smyslu § 141 správního řádu. Poukázal na to, že poskytovatel dotace Regionální rada regionu soudržnosti Moravskoslezsko (dále jen „poskytovatel dotace“) vyzval dne 22. 4. 2014 žalobce k vrácení části dotace ve

výši 4.433.764 Kč kvůli jeho pochybení jakožto příjemce dotace. Pokud tedy došlo k porušení povinností vyplývajících ze smlouvy o poskytnutí dotace, resp. ze zákona, v situaci, kdy již byla žalobci dotace poskytnuta, měl příslušný orgán vydat platební výměr. Tím by příjemci dotace byla uložena povinnost spočívající v odvodu příslušné částky do územního rozpočtu poskytovatele dotace. Skutečnost, že byly předmětné peněžní prostředky na základě výzvy příjemcem dotace dobrovolně vráceny, nezabavuje poskytovatele dotace povinnosti vydat rozhodnutí o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Poskytovatel dotace tedy podle žalovaného nepostupoval v souladu s právními předpisy.

[3] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 11. 1. 2019, č. j. 6 Af 17/2017 - 43, zrušil rozhodnutí ministra financí i usnesení žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Konstatoval, že v právním státě musí mít každý subjekt možnost domoci se svých práv a namítat nesprávnost postupu orgánů veřejné správy. Jestliže žalobce na základě výzvy poskytovatele dotace, se kterým dříve uzavřel smlouvu o poskytnutí dotace, vrátil poskytnuté finanční prostředky, je nezbytné, aby se mohl proti postupu poskytovatele bránit. V současnosti, a to i přes opatření proti nečinnosti, k němuž přistoupil žalovaný, se nemá žalobce jak domoci svých práv a jeden úřad jej pouze odkazuje na druhý bez jakéhokoliv věcného výstupu, čímž ve svém důsledku dochází k odepření spravedlnosti. Soud přitom poukázal na to, že žalobcova situace je výsledkem nefunkčního hierarchického uspořádání českého systému správců dotací. Možnosti žalobce bránit se proti postupu poskytovatele dotace prostřednictvím řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy přitom podle soudu nic nebrání a je otázkou jeho volby, kterou cestu zvolí. Současně není podstatné, zda žalobce porušil rozpočtovou kázeň, což by vyžadovalo vydání příslušného rozhodnutí, ale skutečnost, že se žalobce brání postupu poskytovatele dotace na základě uzavřené veřejnoprávní smlouvy. Žalovaný proto podle soudu musí rozhodnout o dané věci v rámci řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] Proti uvedenému rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. V ní namítl, že poskytovatel dotace vyzval žalobce k vrácení části dotace, který tak učinil. Podle žalovaného poskytovatel dotace ve skutečnosti rozhodoval o porušení rozpočtové kázně, a proto měl vydat platební výměr bez ohledu na to, že žalobce již požadovanou část dotace dobrovolně vrátil. Stěžovatel uvedl, že proti platebnímu výměru by se žalobce mohl bránit příslušnými opravnými prostředky, a odmítl současně, že je namísto celou věc řešit v rámci řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy. Stěžovatel souhlasil se soudem, že žalobce má mít proti postupu poskytovatele dotace prostředky ochrany, nicméně odmítl, že by se ochrany svých práv mohl domáhat ve sporném řízení. Zdůraznil, že poskytovateli dotace uložil, aby vydal rozhodnutí o odvodu, poskytovatel dotace však zůstal nečinný a nevrátil žalobci předmětnou část dotace navzdory tomu, že neshledal důvody pro uložení odvodu. Stěžovatel dále připomněl, že ve sporu z právních poměrů při poskytnutí dotace podle správního řádu lze řešit pouze případy, ve kterých dotace jejímu příjemci ještě nebyla poskytnuta, a nikoliv případy ve fázi po poskytnutí dotace, kde je namísto rozhodnout prostřednictvím platebního výměru o (ne)porušení rozpočtové kázně. Soud tak stěžovatele nutí rozhodnout v nesprávném druhu řízení, a proto je napadený rozsudek nezákonný. Na podporu své argumentace odkázal stěžovatel na rozsudek

pokračování

Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2014, č. j. 2 Afs 75/2013 - 55. Věc je dle názoru stěžovatele potřeba vyřešit v daňovém řízení, které poskytuje žalobci dostatečné prostředky obrany proti postupu správce daně. Nejvyššímu správnímu soudu proto stěžovatel navrhl, aby napadený rozsudek zrušil a vrátil věc Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

[5] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadené rozhodnutí považuje za zákonné. Se závěry soudu se ztotožňuje a trvá na tom, že smlouvu o poskytnutí dotace uzavřenou dne 23. 3. 2011 neporušil. Předmětné peněžní prostředky vrátil na účet poskytovatele dotace dne 24. 10. 2014 z obavy z neposkytnutí dalších dotací. Podle žalobce veškeré pokusy žalovaného donutit poskytovatele dotace k vydání platebního výměru byly neúspěšné, a žalobce tudíž nemá žádnou jinou možnost, jak se proti postupu poskytovatele dotace bránit jinak, než vyvoláním sporu z veřejnoprávní smlouvy. Upozornil, že sice stěžovatel převzal vedení řízení o porušení rozpočtové kázně od poskytovatele dotace, ale ve svém důsledku tímto postupem žalobce dostal do ještě větší právní nejistoty, neboť postup stěžovatele je v rozporu s právním závěrem Městského soudu v Praze. Nejvyššímu správnímu soudu proto žalobce navrhl, aby kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení kasační stížnosti

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že ji stěžovatel podal z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Podle tohoto ustanovení „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní předpis, popř. je sice aplikován správný právní předpis, ale tento je nesprávně vyložen.

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud pro přehlednost nejprve shrne podstatné skutkové okolnosti případu. Dne 23. 3. 2011 uzavřel žalobce s poskytovatelem dotace smlouvu o poskytnutí dotace. Dne 22. 4. 2014 vyzval poskytovatel dotace žalobce, aby vrátil část dotace ve výši 4.433.764 Kč, neboť využil zmíněné prostředky k zaplacení nezpůsobilých výdajů, a užil tedy finanční prostředky neoprávněně. Předmětné peněžní prostředky přitom vrátil žalobce na účet poskytovatele dotace dne 25. 8. 2014 z obavy z neposkytnutí dalších dotací. Poskytovatel dotace v reakci na výzvu žalobce, aby mu vyplatil zpět vrácenou část dotace, v úředním záznamu ze dne 15. 12. 2015, č. j. RRRSM 3927/2015, konstatoval, že se žalobce nedopustil porušení rozpočtové kázně, neboť vrátil zpět požadovanou část dotace. Současně poskytovatel dotace doplnil, že pokud by žalobce předmětnou část dotace nevrátil, „dopustil by se porušení Smlouvy a s největší pravděpodobností i rozpočtové kázně“.

[10] Nejvyšší správní soud v návaznosti na uvedené konstatuje, že v řízení je sporná otázka, jakým způsobem se může žalobce domáhat opětovného navrácení části dotace, kterou zaslal zpět poskytovateli dotace k jeho výzvě s přihlédnutím k tomu, že poskytovatel dotace nakonec výslovně nerozhodl o tom, že by se žalobce dopustil porušení rozpočtové kázně.

[11] Ke dni 22. 4. 2014, v němž v dané věci byla příjemci dotace doručena výzva k vrácení její části, byla problematika porušení rozpočtové kázně řešena v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále též „malá rozpočtová pravidla“). Jeho klíčové ustanovení § 22 sice bylo s účinností od 1. 1. 2015 rozsáhle novelizováno zákonem č. 24/2015 Sb., nicméně podle jeho přechodného ustanovení čl. II odst. 2 *řízení o uložení odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí podle zákona č. 250/2000 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona*. Při posuzování uvedené sporné právní otázky je tedy rozhodné následující znění § 22 malých rozpočtových pravidel účinné do konce roku 2014.

[12] Podle § 22 odst. 1 písm. c) malých rozpočtových pravidel *porušením rozpočtové kázně je každé neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti*. Podle § 22 odst. 2 věty první malých rozpočtových pravidel *neoprávněným použitím peněžních prostředků podle odstavce 1 je jejich použití, kterým byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků*. Podle věty druhé písm. a) téhož ustanovení se za porušení rozpočtové kázně považuje také porušení povinnosti, která souvisí s účelem, na něhož byly peněžní prostředky poskytnuty. Podle § 22 odst. 4 malých rozpočtových pravidel *fyzická osoba, právnická osoba nebo organizační složka státu, která porušila rozpočtovou kázeň, je povinna provést odvod za porušení rozpočtové kázně do rozpočtu, z něhož jí byly peněžní prostředky poskytnuty*. Podle § 22 odst. 9 písm. b) malých rozpočtových pravidel *o uložení odvodu a penále podle odstavců 4 až 6 za porušení rozpočtové kázně rozhoduje u Regionální rady regionu soudržnosti úřad Regionální rady regionu soudržnosti*. Podle § 22 odst. 13 malých rozpočtových pravidel *při správě odvodů a penále podle odstavců 7 a 9 se postupuje podle zákona upravujícího správu daní*. Porušitel rozpočtové kázně má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu.

[13] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 2. 2014, č. j. 2 Afs 75/2013 - 55, uvedl, že „[r]ozhodnutí sporu o splnění či nesplnění dojednaných podmínek (veřejnoprávní - pozn. Nejvyššího správního soudu) smlouvy je svou právní povahou zcela odlišné od rozhodování o tom, zda došlo k porušení rozpočtové kázně. Směšováním těchto kvalitativně odlišných situací by byl vyprázdněn zákonný institut veřejnoprávní smlouvy, který by v konečném důsledku splýval s institutem rozhodnutí (o porušení kázně), což mj. odporuje předpokladu racionálního zákonodárce, neboť není rozumný důvod zavádět do právního řádu instituty, které se liší jen formálním označením a zařazením, ale fakticky fungují stejně.“

[14] V rozsudku ze dne 26. 5. 2016, č. j. 10 As 177/2014 - 46, Nejvyšší správní soud dále uvedl, že „[s]pory z veřejnoprávních smluv nejsou správním řádem nijak charakterizovány dle důvodu vzniku či obsahu, ustanovení § 169 odst. 1 správního řádu pouze podle určení smluvních stran upravuje, jaké subjekty o sporech rozhodují. Zákon o územních rozpočtech

pokračování

upravuje zvláštní případ sporu z veřejnoprávní smlouvy - z důvodu porušení rozpočtové kázně. Ukládá stěžovatelce povinnost definovat a odhalovat u jí poskytnutých dotací případy, v nichž došlo k porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 odst. 1, 2 zákona o územních rozpočtech. V takových případech stěžovatelka postupuje podle daňového řádu (§ 22 odst. 15 zákona o územních rozpočtech) a je povinna ukládat odvody za porušení rozpočtové kázně. Příjemce dotace je v takovém řízení v postavení daňového subjektu. Stěžovatelka tedy při porušení smluvních podmínek veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace, které je možno definovat jako porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 zákona o územních rozpočtech, nezahajuje spor z veřejnoprávní smlouvy dle správního řádu, ale postupuje podle zvláštního zákona, tj. zákona o územních rozpočtech. Jedná se o zvláštní případ porušení veřejnoprávní smlouvy, úprava § 22 zákona o územních rozpočtech je vůči § 167 správního řádu speciální. Poměr speciality potvrzuje i komplexní úprava ustanovení § 22 zákona o územních rozpočtech, neboť odlišným způsobem od úpravy sporů z veřejnoprávních smluv dle správního řádu stanoví subjekty, které rozhodují o odvodu, upravuje jejich postup i opravné prostředky - odvolání, včetně taxativního výčtu způsobu rozhodnutí odvolacích orgánů.“ Tento závěr byl učiněn ve vztahu k novelizovanému znění § 22 malých rozpočtových pravidel, nicméně lze z něho vycházet i pro účely nyní projednávané věci, neboť také podle současné právní úpravy se při správě odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně postupuje podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), přičemž porušitel má postavení daňového subjektu.

[15] Z citovaných rozsudků tedy vyplývá nezbytnost rozlišování situace, kdy se jedná o spor o splnění či nesplnění dojednaných podmínek veřejnoprávní smlouvy a kdy se jedná o otázku posouzení porušení rozpočtové kázně. Lze přitom upozornit, že smísením obou institutů by mohlo nastat vyprázdnění zákonného institutu porušení rozpočtové kázně. Pokud by poskytovatel dotace byl názoru, že se příjemce dotace dopustil porušení rozpočtové kázně, nezbývalo by než iniciovat spor, v němž by existenci porušení rozpočtové kázně prokazoval. Při pohledu z druhé strany by se naopak příjemce mohl bránit podezření z porušení rozpočtové kázně ve sporném řízení, v důsledku čehož by se stalo rozhodování o porušení rozpočtové kázně nadbytečným.

[16] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že jakkoliv žalobce vrátil předmětnou část dotace jejímu poskytovateli, neznamená to bez dalšího, že se podle rozhodné právní úpravy dopustil porušení rozpočtové kázně, resp. že by se poskytovatel dotace vůbec nemusel zabývat tím, zda rozpočtovou kázeň porušil, či nikoliv.

[17] Poskytovatel dotace měl v daném případě vydat rozhodnutí podle daňového řádu, v němž by učinil závěr, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, či nikoliv. Přitom i výrok o tom, že se příjemce dotace nedopustil porušení rozpočtové kázně, by měl racionální důvod a nejednalo by se o nadbytečné posouzení dané otázky, jak se mohlo jevit z přípisů poskytovatele dotace. Žalobce totiž měl legitimní zájem, aby poskytovatel dotace rozhodl o neporušení rozpočtové kázně, což by představovalo podklad pro opětovné navrácení části dotace jejímu příjemci. Rozhodnutí poskytovatele dotace, z něhož by vyplývalo, že předmětné jednání je nutné považovat za porušení rozpočtové kázně, by znamenalo, že příjemce dotace vrátil její příslušnou část důvodně a není tak žádný právní titul pro její zpětnou výplatu.

[18] Pro posouzení toho, zda žalobce vrátil část poskytnuté dotace důvodně, či nikoliv, bylo tedy klíčové zjistit, zda došlo k porušení rozpočtové kázně. Proto měl poskytovatel dotace o této otázce způsobem uvedeným v daňovém řádu rozhodnout. Takto však poskytovatel dotace nepostupoval a nevydal žádné formalizované rozhodnutí, v němž by učinil závěr o porušení či neporušení rozpočtové kázně žalobcem.

[19] Nicméně k zahájení řízení o porušení rozpočtové kázně došlo již dne 22. 4. 2014, kdy byla příjemci dotace doručena výzva k vrácení její části. Přípisy poskytovatele dotace o odložení věci za situace, kdy daňový řád takový způsob vyřízení věci pro daný případ nepředpokládal, přitom nemohly vést k ukončení řízení o uložení odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně, které proto běželo i v době vydání správních rozhodnutí obou stupňů. O tom ostatně svědčí i pozdější atrahování řízení o porušení rozpočtové kázně na žalovaného jeho rozhodnutím ze dne 5. 2. 2019, č. j. MF-42039/2016/1203-17, k němuž došlo kvůli průtahům poskytovatele dotace při vydání platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně či při vrácení části dotace ve výši 4.433.764 Kč jejímu příjemci. Toto rozhodnutí o převzetí věci předložil žalobce spolu s vyjádřením ke kasační stížnosti.

[20] Ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí tedy bylo nepochybně vedeno řízení o porušení rozpočtové kázně, v němž se postupovalo podle daňového řádu. Žalobci tak náleželo postavení daňového subjektu, které mu umožňovalo uplatnění celé řady procesních práv. Právě v tomto řízení měla být podle § 22 odst. 13 malých rozpočtových pravidel v rozhodném znění řešena otázka porušení či neporušení rozpočtové kázně příjemcem dotace a teprve po jejím zodpovězení formou vydání rozhodnutí bylo možné dospět k závěru, zda je poskytovatel dotace povinen žalobci opětovně navrátit část poskytnuté dotace. Za této situace by nebylo logické, aby se stejná problematika porušení rozpočtové kázně souběžně řešila ve sporu z veřejnoprávní smlouvy podle § 141 správního řádu.

[21] Nejvyšší správní soud v dané souvislosti nesouhlasí se závěrem Městského soudu v Praze, že by absence věcného posouzení sporu z veřejnoprávní smlouvy vedla k odepření spravedlnosti. Žalobce totiž měl možnost bránit se proti nečinnosti poskytovatele dotace a také takto postupoval, byť se do současné doby nedomohl vydání příslušného rozhodnutí podle daňového řádu. Uvedená skutečnost však nemůže vést sama o sobě k tomu, že by k ochraně práv bylo možné využít instituty, které pro danou konkrétní věc nejsou určeny. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 Afs 176/2017 - 30, totiž „[p]roti nečinnosti slouží účastníkům řízení odlišné prostředky obrany (opatření proti nečinnosti, žaloba na ochranu před nečinností správního orgánu) a vznikne-li účastníkovi v důsledku této nečinnosti škoda, lze se domáhat její náhrady postupem podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.“ Této možnosti bude moci žalobce využít i v případě nečinnosti při vydání rozhodnutí, která by nastala po skončení řízení o této kasační stížnosti, byť takové průtahy nelze očekávat za situace, kdy důvodem pro převzetí řízení o porušení rozpočtové kázně žalovaným byla nečinnost podřízeného správního orgánu.

[22] Teprve v případě, že žalovaný po atrahování uvedené věci vydá rozhodnutí, z něhož bude vyplývat závěr o neporušení rozpočtové kázně příjemcem dotace, a

pokračování

poskytovatel mu přesto předmětnou část dotace opětovně nenavrátil, bude možné zvažovat využití institutu sporu z veřejnoprávní smlouvy podle § 141 správního řádu za účelem ochrany práv žalobce před takovým neodůvodněným postupem poskytovatele dotace. V tomto hypotetickém případě se již totiž nebude jednat o spornou otázku týkající se porušení rozpočtové kázně, kterou je možné z uvedených důvodů řešit výhradně v režimu daňového řádu, nýbrž o problematiku nedůvodného zadržování části dotace jejím poskytovatelem. K takové situaci však ke dni vydání rozhodnutí ministra financí o rozkladu nedošlo, neboť v této době stále probíhalo řízení o porušení rozpočtové kázně a žádné svévolné otálení při zpětném vyplacení části dotace žalobci tak nemohlo nastat.

IV. Závěr

[23] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud v Praze bude v dalším řízení vázán výše uvedeným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení tedy bude vycházet z toho, že s ohledem na skutkový a právní stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, se žalobce mohl v dané věci domáhat svých práv v rámci řízení o porušení rozpočtové kázně vedeného podle daňového řádu, a nikoliv ve sporu z veřejnoprávní smlouvy podle § 141 správního řádu.

[24] V novém rozhodnutí ve věci Městský soud v Praze podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

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

V Brně dne 17. října 2019

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu