



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera, soudce JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **Bezpečnostně právní akademie Plzeň, s. r. o., střední škola**, sídlem Tylova 988/18, Plzeň, zastoupené Mgr. et Mgr. Michalem Bouškou, advokátem, sídlem Teplého 2786, Pardubice, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, sídlem Masarykova 427/31, Brno, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 3. 2019, č. j. 12321/19/5000-10480-710970, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 23. 1. 2020, č. j. 57 Af 18/2019 - 53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalobkyni byly na základě rozhodnutí ze dne 31. 10. 2014 Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky (dále také „Rozhodnutí o poskytnutí dotace“) poskytnuty peněžní prostředky v rámci Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost na realizaci projektu s názvem „Využíváme ICT ve výuce“.

[2] Na základě dvou podnětů poskytovatele provedl Finanční úřad pro Plzeňský kraj (správce daně) daňovou kontrolu, při níž zjistil pochybení žalobkyně, resp. jejích smluvních partnerů, při zadávání veřejné zakázky a shledal v nich porušení rozpočtové kázně.

[3] Správce daně proto vydal dne 25. 6. 2018 platební výměr, kterým žalobkyni vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu ve výši 1 366 752,00 Kč, a platební výměr, kterým byl stěžovatelce vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 7 744 926,00 Kč.

[4] Proti platebním výměrům podala žalobkyně odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 26. 3. 2019, č. j. 12321/19/5000-10480-710970, odvolání zamítl a platební výměry potvrdil.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu u krajského soudu.

[6] V žalobě namítala, že skutečným příjemcem dotace, který získal dotaci předpokládaný přínos, byli smluvní partneři žalobkyně, nikoli sama žalobkyně. Vrchnostenské postavení orgánů finanční správy umožňuje snadnější inkasování odvodu od konečného a skutečného příjemce dotace a jeho přímé vyměření partnerským školám. Rozhodnutí o poskytnutí dotace je postaveno tak, že fakticky zavazuje veškeré partnery k plnění dotačních pravidel, jejichž dodržování jsou orgány finanční správy příslušné kontrolovat. Skutková zjištění daňových orgánů byla nedostatečná, neboť nebyly provedeny kontroly též u partnerských škol, které byly konečnými příjemci dotace. Dále žalobkyně namítala, že smlouvy o partnerství mají s ohledem na přímou vazbu na rozhodnutí o poskytnutí dotace veřejnoprávní charakter. Žalobkyně upozornila, že ve výběrovém řízení připraveném jí samotnou se vytýkané pochybení nevyskytlo.

[7] Krajský soud dospěl k závěru, že za dodržení podmínek poskytnuté dotace byla vůči poskytovateli dotace odpovědná žalobkyně jako příjemce dotace a nikoli partneři žalobkyně dle smluv o partnerství.

[8] Jako nedůvodnou posoudil krajský soud i žalobní námitku, že skutková zjištění daňových orgánů jsou nedostatečná z důvodu neprovedení kontroly též u partnerských škol. Žalobkyně ani netvrdí, co měly kontroly prokázat a jak mohly ovlivnit napadené rozhodnutí. V neprovedení kontrol proto nelze spatřovat důvod nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

[9] K námitce veřejnoprávní povahy smluv o partnerství krajský soud uvedl, že ani pokud by tomu tak bylo, žalobkyni by to nezprostilo odpovědnosti vůči poskytovateli dotace.

[10] Ani žalobkynino tvrzení, že pochybení vytýkané správními orgány se nevyskytuje ve výběrovém řízení připraveném žalobkyní, není podle krajského soudu právně významné, protože za všechna porušení podmínek udělení dotace odpovídá žalobkyně jako její příjemce.

[11] Krajský soud z uvedených důvodů neshledal žalobu důvodnou a zamítl ji.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[12] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[13] V kasační stížnosti stěžovatelka v první řadě namítá, že konečným příjemcem dotace nebyla stěžovatelka, nýbrž samostatné právnické osoby – partnerské školy. Dotační

pokračování

program byl postaven na principu, dle kterého v rámci projektu získávají v projektu označené partnerské školy dotační prostředky k vlastnímu využití pro pořízení informačních technologií. Tento „posun“ dotace byl realizován na základě smluv o partnerství uzavřených mezi těmito třetími subjekty (partnery) a stěžovatelkou. Stěžovatelčina pozice jistého zprostředkovatele plyne přímo z rozhodnutí o poskytnutí dotace. Smlouvy o partnerství bezprostředně na rozhodnutí o poskytnutí dotace navazují. Rovněž obsah smluv o partnerství byl předepsán poskytovatelem. Ze smluv sice plyne snaha nastavit smluvní podmínky tak, aby veškerou odpovědnost nesla stěžovatelka, a aby tak byla jaksi ulehčena pozice poskytovatele dotace, avšak tomu neodpovídá fakt, že konečným příjemcem dotace byly subjekty od stěžovatelky odlišné. Právě třetí subjekty ze svých bankovních účtů provedly úhrady vybranému dodavateli. Odpovědnost stěžovatelky měla nastoupit v případě, že nezaváže partnery k povinnostem dle rozhodnutí o poskytnutí dotace a partner svou povinnost poruší. Závazky ve smlouvách o partnerství však přesně odpovídaly požadavkům poskytovatele dotace.

[14] Stěžovatelka namítá, že je nespravedlivé, že z pozice veřejné moci je po stěžovatelce žádáno vrácení finančních prostředků, které sama nevyužila a dle pravidel stanovených poskytovatelem dotace ani ve svůj prospěch využít nemohla. Nespravedlivé dle stěžovatelky je, že za nápomoc při distribuci prostředků dle dotační politiky státu (namísto toho, aby poskytovatel dotace musel pro každou partnerskou školu vydávat samostatné rozhodnutí o poskytnutí dotace, bylo vše zajištěno prostřednictvím stěžovatelky) byla stěžovatelce uložena povinnost odvést za třetí subjekty jimi využitě dotační prostředky. Přitom mocenské nástroje státu pro vymození odvodu jsou ve srovnání s možnostmi stěžovatelky, která má, nedojde-li k dobrovolnému uhrazení, k dispozici v zásadě toliko civilní žalobu, na zcela jiné úrovni.

[15] Odstranění nerovnováhy ve veřejném rozpočtu vzniklé v důsledku vytýkaného porušení rozpočtové kázně nebude moci být finálně realizováno provedením odvodu za porušení rozpočtové kázně, k čemuž je jinak tento mechanismus určen. Provedením odvodu pouze vznikne nerovnováha v rozpočtu jiném (rozpočtu stěžovatelky) a pro její narovnání již neexistuje přímý mocenský nástroj v rukou stěžovatelky.

[16] Stěžovatelka dále nesouhlasí s právním názorem krajského soudu, že povaha smlouvy o partnerství uzavřené mezi stěžovatelkou a partnerskou školou je irelevantní. Pokud by totiž smlouva měla povahu veřejnoprávní, byl by zde prostor pro uplatnění vrchnostenských pravomocí při ukládání odvodu za porušení rozpočtové kázně přímo vůči partnerským školám.

[17] Smlouvy o partnerství byly předepsány poskytovatelem dotace a byly vystavěny na stejném principu jako rozhodnutí o poskytnutí dotace: partneři se oproti získání finančních prostředků zavazovali plnit dotační podmínky. Je nepochybné, že rozhodnutí o poskytnutí dotace spadá do oblasti veřejného práva. Pokud na takové rozhodnutí navazuje smlouva o partnerství, která upravuje v zásadě shodný okruh práv a povinností subjektů zainteresovaných v realizaci dotovaného projektu, pak lze dovodit, že se jedná o smlouvu veřejnoprávní. Dle názoru stěžovatelky obsah partnerských smluv – úprava práv a povinností založených veřejnoprávním rozhodnutím poskytovatele dotace – jasně svědčí pro závěr o veřejnoprávním charakteru smlouvy. Tím se i otevírá prostor pro kontrolu partnerů stěžovatelky i pro uložení odvodu orgány finanční správy přímo těmto subjektům. Tak lze naplnit pravidlo, že povinnost provést odvod je spojena s odpovědností primárně vůči veřejným rozpočtům.

[18] Stěžovatelka proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[19] Žalovaný ve vyjádření ke kasační uvedl, že příjemcem prostředků byla z formálního i právního hlediska stěžovatelka a v rozhodnutí poskytovatele je takto výslovně označena. Není tedy pochyb o tom, že stěžovatelka je příjemcem dotace, a za splnění podmínek stanovených rozhodnutím poskytovatele je tedy odpovědná stěžovatelka. Proto nemohla obstát ani námitka chybějícího šetření žalovaného u partnerských škol. K námitce povahy smluv žalovaný uvedl, že bylo věci stěžovatelky, jak smlouvy koncipovala, nicméně polemika o charakteru smluv je pouze akademická, neboť nemůže mít vliv na povinnost stěžovatelky vrátit poskytnuté prostředky. Zásadní podle žalovaného je skutečnost, že k porušení rozpočtové kázně došlo v souvislosti s přijetím dotace, za jejíž správné a zákonné použití nesla odpovědnost stěžovatelka jako příjemce dotace a smluvní partner jednotlivých škol.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[21] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[22] S námitkou, že konečným příjemcem dotace nebyla stěžovatelka, nýbrž partnerské školy, se Nejvyšší správní soud neztotožnil.

[23] Vztah mezi poskytovatelem dotace a příjemcem dotace je založen na základě zákona rozhodnutím o poskytnutí dotace (§ 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech). Adresátem tohoto rozhodnutí byla stěžovatelka, a tedy příjemcem dotace ve smyslu § 14 odst. 4 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech byla stěžovatelka (část I odst. 1 rozhodnutí o poskytnutí dotace). Správní rozhodnutí je z povahy věci adresováno účastníkům řízení a právě pro ty je závazné (§ 73 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), pro třetí osoby je závazné jen v případech, kdy tak stanoví zákon, ať už správní řád nebo zvláštní zákon. V případě rozhodnutí o poskytnutí dotace však zákon nic takového nestanovuje. Rovněž smlouva o partnerství s finančním příspěvkem v čl. V odst. 1 deklaruje, že *právně a finančně odpovědný za správné a zákonné použití finanční podpory všemi partnery vůči poskytovateli finanční podpory, kterým je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, je příjemce.*

[24] Je-li příjemcem dotace na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace stěžovatelka, pak byla tímto rozhodnutím právě stěžovatelce založena veřejnoprávní odpovědnost, že budou dodrženy podmínky poskytnutí dotace, ať už podmínky stanovené přímo zákonem nebo rozhodnutím o poskytnutí dotace na základě zákona (§ 14 odst. 4 písm. g) zákona o rozpočtových pravidlech). Povinnosti aktivované porušením takto stanovených primárních povinností proto nese právě stěžovatelka. Poskytnutí nenárokové dotace ze státního rozpočtu je vyvažováno přísnými podmínkami, které příjemce dotace zavazují. Je tedy nasnadě, že příjemce dotace je povinen při nakládání s rozpočtovými prostředky

pokračování

dodržovat nejen zákonné podmínky, ale též podmínky stanovené ve smlouvě či rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[25] Porušením rozpočtové kázně se podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech rozumí *neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem*. Podle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech se rozumí *neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty, porušení účelu nebo podmínek, za kterých byly prostředky zařazeny do státního rozpočtu nebo přesunuty rozpočtovým opatřením a v rozporu se stanoveným účelem nebo podmínkami vydány; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity*. Podle Nejvyššího správního soudu je třeba neoprávněným použitím rozumět vynaložení peněžních prostředků, které je v rozporu se zákonem o rozpočtových pravidlech nebo jinými právními předpisy či rozhodnutím, na základě něž byla dotace příjemci poskytnuta (srov. obdobně již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 113/2007 - 63).

[26] Příjemcem celého objemu prostředků byla z právního hlediska stěžovatelka. Okolnost, že část tohoto objemu prostředků stěžovatelka fakticky nevyužila nebo nevyužila pro sebe, nemá na závěr o odpovědnosti vliv. Jestliže je z právního hlediska příjemcem dotace stěžovatelka, a tedy stěžovatelka odpovídá za použití dotace v souladu s dotačními podmínkami, nemůže být porušení veřejnoprávní povinnosti spočívající v neoprávněném použití peněžních prostředků z dotace přičítáno smluvním partnerům stěžovatelky. Pokud smluvní partneři nesplnili některou ze svých povinností vyplývajících ze smlouvy o partnerství, může mít tato skutečnost význam v rovině horizontálních vztahů mezi stěžovatelkou a jejími smluvními partnery. Tuto rovinu však správce daně, ani správní soud nepřezkoumává.

[27] Podmínky dotace, včetně toho, že součástí plnění, za něž ponese ve sféře veřejného práva stěžovatelka „zastřešující“ odpovědnost, je také plnění partnerských škol, byly stěžovatelce známy a se znalostí těchto podmínek dotaci přijala. Nejvyšší správní soud na projednávaném případě neshledává nic nespravedlivého, neboť stěžovatelka při přijetí dotace její podmínky akceptovala a nesouhlas s podmínkami vyjadřuje až poté, kdy je v souladu s těmito podmínkami vyvozována její odpovědnost za porušení podmínek dotace.

[28] Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné korigovat dílčí závěr krajského soudu, že pro posouzení, který subjekt je odpovědný za dodržení dotačních podmínek, není potřeba zabývat se právní povahou smluv o partnerství. Tato korekce ovšem nemá vliv na zákonnost rozsudku krajského soudu a není důvodem pro jeho zrušení.

[29] Podle § 162 odst. 1 správního řádu, *ti, kdo by byli účastníky podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, popřípadě ti, kdož účastníky takového řízení jsou, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu týkající se převodu nebo způsobu výkonu jejich práv nebo povinností, nevylučuje-li to povaha věci nebo nestanoví-li zvláštní zákon jinak. K uzavření takové veřejnoprávní smlouvy je třeba souhlasu správního orgánu; ten posuzuje veřejnoprávní smlouvu a její obsah z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem*.

[30] Právní řád tedy obecně umožňuje nositelům veřejnoprávních práv či povinností sjednat s jinými osobami ve stejném postavení (tedy adresátů veřejné správy) převod svých práv a povinností plynoucích ze zákona nebo správních rozhodnutí či jiných aktů. Podstatné je, že v případě veřejnoprávních smluv (na rozdíl od smluv soukromoprávních) by se tak stalo s veřejnoprávními důsledky, včetně odpovědnosti za případné neplnění stanovených povinností. To vysvětluje relevanci otázky povahy posuzovaných smluv.

[31] Pokud by totiž smlouvy o partnerství byly veřejnoprávními smlouvami podle § 162 správního řádu nebo jejich zvláštní obdobou, skutečně by umožňovaly sjednat převod práv a povinností plynoucích z rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo způsob jejich výkonu (např. jejich sdílení) včetně z toho plynoucí přímé odpovědnosti partnerů za případné porušení podmínek poskytnuté dotace.

[32] Právě s ohledem na zásadní právní důsledky možnosti adresátů veřejné správy disponovat svými veřejnoprávními právy a povinnostmi, zejména pro zajištění vymahatelnosti práva a právní jistoty všech dotčených osob, však citované ustanovení správního řádu stanoví jednak podmínku, že uzavření takové smlouvy nevylučuje povaha věci nebo zvláštní zákon, jednak podmínku procesní – takovou smlouvu je totiž možno uzavřít toliko se souhlasem správního orgánu, vůči němuž má smlouva vyvolávat právní účinky. V případě smlouvy, kterou by měl být modifikován okruh osob oprávněných z rozhodnutí o poskytnutí dotace a odpovědných za dodržení stanovených podmínek jejího čerpání, by se jednalo o souhlas poskytovatele dotace.

[33] Nebylo nutné, aby se krajský soud zabýval otázkou, zda práva a povinnosti z rozhodnutí o poskytnutí dotace svou povahou vylučují, aby se stala předmětem veřejnoprávní smlouvy podle § 162 správního řádu, a neučiní tak ani Nejvyšší správní soud. To by muselo být především předmětem posouzení ze strany správního orgánu, který by k takové smlouvě měl udělit svůj souhlas. Pro posouzení projednávané věci je zcela dostatečné, že k uzavření smluv o partnerství mezi stěžovatelkou a jejími partnery poskytovatel dotace ani jiný správní orgán takový souhlas nedal. Ze spisu to nevyplyvá a ani stěžovatelka to v řízení před krajským soudem či v řízení nyníjším netvrdila. Není zřejmé a stěžovatelka netvrdí ani to, že by o takový souhlas třeba jen žádala. Skutečnost, že poskytovatel dotace o spolupráci stěžovatelky s jejími partnery při naplňování rozhodnutí o poskytnutí dotace věděl, pro naplnění zákonné podmínky výslovného souhlasu neplatí.

[34] Předpoklady stanovené § 162 správního řádu tedy v posuzovaném případě nebyly naplněny a není ani zvláštní právní úprava, která by tyto podmínky pro oblast poskytování dotací modifikovala. Smlouvy o partnerství uzavřené mezi stěžovatelkou a jejími partnery proto nelze považovat za veřejnoprávní smlouvy podle § 162 správního řádu. Nemohly tedy ani být aktivovány následky v odpovědnostní rovině, jichž se dovolává stěžovatelka.

[35] Krajský soud naopak na základě četných citací z dotačních podmínek i samotných smluv o partnerství správně dovodil, že podmínky pro poskytnutí a čerpání dotace zjevně nepočítaly s možností, že by se stěžovatelka jako příjemkyně dotace mohla vůči poskytovateli zprostit své odpovědnosti za dodržení podmínek dotace, či ji alespoň sdílet s dalšími subjekty – partnery projektu. V tomto ohledu lze pro nyní posuzovanou věc chápat i jeho závěr o bezpředmětnosti povahy smluv o partnerství.

pokračování

[36] Jak vyplývá z výše uvedeného, odpovědnost stěžovatelky jako příjemkyně dotace považuje Nejvyšší správní soud za jednoznačnou. Odvod za porušení rozpočtové kázně spočívající v porušení dotačních podmínek nelze ukládat subjektu, který není příjemcem dotace a nepřevzal tak na sebe ve vztahu ke správnímu orgánu odpovědnost za plnění podmínek dotace.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[38] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 26. října 2021

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu