



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobkyně: **České dráhy, a. s.**, se sídlem Nábřeží L. Svobody 1222/12, Praha, zastoupena Mgr. Martinem Kramářem, LL.M., advokátem se sídlem Křižovnické nám. 1/193, Praha, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno (původně: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha), v řízení o kasačních stížnostech Odvolacího finančního ředitelství a Ministerstva financí proti usnesení Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 17. 5. 2022, č. j. 65 Af 68/2020-79,

t a k t o :

- I. Kasační stížnosti Odvolacího finančního ředitelství a Ministerstva financí **se zamítají**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Shora označeným usnesením Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci (dále též „krajský soud“) rozhodl, že v řízení bude na straně žalovaného pokračováno s Odvolacím finančním ředitelstvím.

[2] Uvedený výrok odůvodnil tím, že podle § 69 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“) je žalovaným *správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla*. V průběhu soudního řízení (dne 1. 1. 2022) nabyl účinnosti zákon č. 251/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, jímž došlo v návaznosti na zrušení Regionálních rad regionů soudržnosti ke změně právní úpravy řízení o odvodech

za porušení rozpočtové kázně. Podle § 22 odst. 11 písm. b) a odst. 12 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění účinném do 31. 12. 2021 rozhodoval o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně Úřad regionální rady regionu soudržnosti. O odvoláních proti jeho rozhodnutím rozhodovalo Ministerstvo financí.

[3] Podle § 22 odst. 11 písm. b) téhož právního předpisu ve znění od 1. 1. 2022 pak platí, že o uložení odvodu rozhoduje finanční úřad. O odvoláních pak rozhoduje podle § 7 písm. a) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů ve spojení s § 114 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů Odvolací finanční ředitelství. Přechodná ustanovení zákona č. 251/2021 Sb. v čl. IX bodu 1 stanoví, že *řízení nebo jiné postupy při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně v případě dotace poskytnuté z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti, které byly zahájeny přede dnem 1. ledna 2022, se dokončí podle zákona č. 250/2000 Sb., ve znění účinném přede dnem 1. ledna 2022. Dle bodu 4 téhož ustanovení řízení nebo jiné postupy podle bodu 1 zahájené u Ministerstva financí dokončí Ministerstvo financí i v případech, kdy jeho působnost přechází ode dne 1. ledna 2022 na orgány Finanční správy České republiky.*

[4] Podle krajského soudu na základě zákona č. 251/2021 Sb. přešla působnost z Ministerstva financí na Odvolací finanční ředitelství. Již v důsledku toho se na základě § 69 s. ř. s. stává Odvolací finanční ředitelství účastníkem řízení o žalobách proti rozhodnutím, a to i v případě těch rozhodnutí, která byla vydána původním správním orgánem. Odlišný postup by musel stanovit zákon. Čl. IX bod 4 zákona č. 251/2021 Sb. jiný postup neodůvodňuje, neboť ten se týká jen „řízení a jiných postupů“. Mezi ně ale rozhodně nepatří obhajoba vydaných rozhodnutí před soudem. Proto je nutné aplikovat obecné pravidlo přechodu působnosti a v návaznosti na to také § 69 s. ř. s., který stanoví, že je nutné jednat jako s žalovaným se správním orgánem, na který působnost přešla bez ohledu na to, který správní orgán napadené rozhodnutí vydal. To potvrzuje i judikatura Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 9. 4. 2015 č. j. 9 Afs 130/2014-39. Ačkoliv se daná judikatura týkala jazykově mírně odlišného přechodného ustanovení, obsahově ji lze aplikovat i na nyní projednávanou věc. Podle názoru krajského soudu je tedy nutné jednat v řízení na straně žalovaného s Odvolacím finančním ředitelstvím jakožto správním orgánem, na který přešla působnost Ministerstva financí.

II.

[5] Uvedené usnesení krajského soudu napadly včasnou kasační stížností jak Odvolací finanční ředitelství, tak i Ministerstvo financí (dále též „stěžovatelé“).

[6] Stěžovatelé nesouhlasili s tím, že krajský soud rozhodl, že na straně žalovaného bude nadále pokračováno s Odvolacím finančním ředitelstvím. Dle jejich názoru nelze na věc aplikovat závěry rozsudku zdejšího soudu ze dne 9. 4. 2015 č. j. 9 Afs 130/2014-39. V tomto rozsudku zkoumané přechodné ustanovení § 19 odst. 4 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění účinném pro rozhodné období (dále též „zákon o finanční správě“) totiž operovalo s pojmem *řízení, která nebyla ukončena*. Nyní aplikované přechodné ustanovení čl. IX bod 4 zákona č. 251/2021 Sb. však hovoří

pokračování

o řízeních, která byla zahájena. Uvedené množiny nelze dle stěžovatelů ztotožňovat. Stěžovatelé pak byli i názoru, že výklad krajského soudu odporuje smyslu právní úpravy. Navrhli proto, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III.

[7] Žalobkyně se ke kasačním stížnostem nevyjádřila.

IV.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

[10] Jádrem věci představuje otázka, zda krajský soud pochybil, pokud za žalovaného považoval Odvolací finanční ředitelství.

[11] Uvedenou otázkou se komplexně zabýval 6. senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 1. 9. 2022, č. j. 6 Afs 89/2022-28, přičemž nyní rozhodující senát neshledal důvod se od tohoto rozsudku na podkladě stížní argumentace odchýlit, a jeho argumentaci proto přejímá.

[12] Podle § 69 s. ř. s. je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalovaným *správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla*.

[13] Žalobkyně se v soudním řízení domáhá přezkumu rozhodnutí Ministerstva financí (ze dne 26. 11. 2020, č. j. MF-15574/2016/1203-11), kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzen platební výměr Úřadu regionální rady regionu soudržnosti Střední Morava (ze dne 29. 2. 2016, č. j. OKN-PRK-31/2014), kterým byl žalobkyni stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně.

[14] Příslušnost úřadu Regionální rady regionu soudržnosti rozhodovat v dané věci stanovil § 22 odst. 11 písm. b) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění účinném do 31. 12. 2021 (dále též „malá rozpočtová pravidla“). Příslušnost Ministerstva financí rozhodovat o odvoláních proti rozhodnutím úřadu pak stanovil § 22 odst. 12 malých rozpočtových pravidel.

[15] V důsledku přijetí zákona č. 251/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, však byly zrušeny regionální rady regionů soudržnosti (čl. II bod 1 citovaného zákona). Tento zákon zároveň s účinností od 1. 1. 2022 novelizoval § 22 odst. 11 písm. b) malých rozpočtových pravidel tak, že o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně v případě peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtu regionální rady regionu soudržnosti rozhoduje finanční úřad. Výše zmíněné ustanovení o příslušnosti Ministerstva financí v § 22 odst. 12 malých rozpočtových pravidel bylo zrušeno bez náhrady. Nadále se tudíž

uplatní obecné pravidlo v § 7 písm. a) zákona o finanční správě, podle něhož Odvolací finanční ředitelství vykonává působnost správního orgánu nejbližší nadřízeného finančním úřadům (tedy orgánu oprávněného rozhodovat o odvolání proti jejich rozhodnutím, srov. § 114 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, který se podle § 22 odst. 15 malých rozpočtových pravidel použije i na správu odvodů za porušení rozpočtové kázně uložených podle tohoto zákona).

[16] Podle přechodného ustanovení v čl. IX bodu 4 zákona č. 251/2021 Sb., *řízení nebo jiné postupy podle bodu 1 zahájené u Ministerstva financí dokončí Ministerstvo financí i v případech, kdy jeho působnost přechází ode dne 1. ledna 2022 na orgány Finanční správy České republiky.*

[17] Nelze se přitom ztotožnit se stěžovateli, že dané ustanovení je nutno vyložit tak, že v nynější věci vylučuje změnu žalovaného z Ministerstva financí na Odvolací finanční ředitelství.

[18] Jak zdejší soud uvedl v rozsudku ze dne 1. 9. 2022, č. j. 6 Afs 89/2022-28: „*Nejvyšší správní soud se již v minulosti zabýval velmi podobným přechodným ustanovením v zákoně o Finanční správě České republiky (§ 19 odst. 4: Řízení a postupy, které přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona nebyly ministerstvem ukončeny, dokončí ministerstvo i v případech, kdy působnost ministerstva přechází ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona na orgány finanční správy („ministerstvem“ se zde míní Ministerstvo financí, pozn. soudu). Dospěl přitom k výkladu, že ministerstvo dokončí jen ta řízení, která nebyla před účinností zákona o Finanční správě České republiky pravomocně ukončena (rozsudky ze dne 28. srpna 2013 č. j. 8 Afs 48/2013 - 31, ze dne 6. června 2014 č. j. 4 As 48/2014 - 71 a ze dne 9. dubna 2015 č. j. 9 Afs 130/2014 - 39). Nejvyšší správní soud neshledal důvod vykládat podobně formulovaný čl. IX bod 4 zákona č. 251/2021 Sb. odlišně. Toto ustanovení sice výslovně nehovoří o řízeních nebo jiných postupech, které nebyly ukončeny, avšak z toho, že řeší otázku, kdo určitá řízení dokončí, je zřejmé, že nutně musí mířit na řízení neukončená (potvrzuje to i důvodová zpráva, která přechodné ustanovení zdůvodňuje tím, „aby u probíhajících řízení nedocházelo k nedůvodným průtahům mezi orgány veřejné správy“ a aby byla pro účastníky řízení zachována kontinuita; viz sněmovní tisk 780/0, 8. volební období, www.psp.cz). S ohledem na citovanou prejudikaturu je tedy třeba dovodit, že čl. IX bod 4 zákona č. 251/2021 Sb. se vztahuje pouze na řízení, která nebyla pravomocně ukončena před 1. lednem 2022. Tato řízení dokončí Ministerstvo financí, ve všech ostatních případech však jeho působnost přešla na Odvolací finanční ředitelství (a to i pro případ, že by dříve vydané rozhodnutí Ministerstva financí bylo následně zrušeno např. správním soudem).*“

[19] Ve světle citovaného rozsudku zdejšího soudu č. j. 6 Afs 89/2022-28 je tedy nutno veškerá kasační tvrzení stěžovatelů označit za nedůvodná.

[20] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnosti nejsou důvodné, neboť krajský soud postupoval správně, rozhodl-li že v řízení bude nadále na straně žalovaného pokračováno s Odvolacím finančním ředitelstvím. Tento závěr má oporu v rozhodné právní úpravě i judikatuře. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnosti zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na povahu dané věci rozhodl soud přednostně (§ 56 s. ř. s. v návaznosti na § 120 s. ř. s.).

pokračování

[21] Nyní rozhodující senát dodává, že nevyhověl návrhu Ministerstva financí (obsaženému v podání ze dne 4. 10. 2022) na předložení věci rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Neshledal v judikatuře Nejvyššího správního soudu rozpor, který by bylo nutno řešit pomocí aktivace rozšířeného senátu. Takový rozpor soud neshledal ani mezi rozsudkem zdejšího soudu ze dne 1. 9. 2022, č. j. 6 Afs 89/2022-28, a rozsudky ze dne 30. 5. 2022, č. j. 7 Afs 64/2022-19, resp. ze dne 21. 1. 2022, č. j. 10 Afs 251/2020-45. Dva posledně označené rozsudky se na rozdíl od rozsudku ve věci sp. zn. 6 Afs 89/2022 otázkou určení žalovaného explicitně nezabývaly. Rozsudek ze dne 30. 5. 2022, č. j. 7 Afs 64/2022-19, se pak danou otázkou nemohl zabývat ani implicitně, neboť předmětem jeho přezkumu bylo usnesení krajského soudu, jímž bylo zastaveno řízení o žalobě z důvodu nezaplacení soudního poplatku. V případě nezaplacení soudního poplatku žalobcem přitom nebylo namístě, aby krajský soud obsáhle zkoumal další okolnosti věci. Pokud danou otázku neměl zkoumat krajský soud, nemohl se touto návazně zabývat ani Nejvyšší správní soud, který rozhodnutí krajského soudu přezkoumával. Určení správného žalovaného by nic neměnilo na skutečnosti, že řízení o žalobě bylo nutno zastavit z důvodu neuhrazení soudního poplatku. Rozsudek ze dne 21. 1. 2022, č. j. 10 Afs 251/2020-45, se pak taktéž explicitně nezabýval tím, jaký subjekt má být žalovaným po novele provedené zákonem č. 251/2021 Sb. Předmětem jeho posouzení bylo, zda krajský soud pochybil, zrušil-li v souzené věci jak rozhodnutí odvolacího orgánu, tak i rozhodnutí orgánu I. stupně. Ani zde tedy nebylo výslovně řešeno, zda má být žalovaným Ministerstvo financí, či Odvolací finanční ředitelství. Následně, tj. po vydání obou rozsudků, pak zdejší soud vydal rozsudek ze dne 1. 9. 2022, č. j. 6 Afs 89/2022-28, který se komplexně a důkladně zabýval otázkou, jaký správní orgán má být žalovaným po novele provedené zákonem č. 251/2021 Sb., přičemž na základě náležitého posouzení věci (vč. zohlednění prejudikatury Nejvyššího správního soudu) shledal, že žalovaným má být Odvolací finanční ředitelství. Je přitom pravdou, že i implicitně vyslovený názor může založit rozpor v judikatuře a povinnost aktivovat rozšířený senát, i zde je však nutno mít na paměti smysl a účel činnosti rozšířeného senátu. Jak tento sám uvedl v usnesení ze dne 29. 5. 2019, č. j. 10 As 2/2018-31, *»[ú]čelem zapojování rozšířeného senátu je, aby rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu vycházela z jednotného výkladu právních norem. Do pravomoci rozšířeného senátu tak patří řešení pouze takových právních otázek, ohledně kterých na půdě Nejvyššího správního soudu aktuálně existuje více reálně následovatelných, v obecné rovině normativně působících právních názorů. Jinými slovy, rozšířený senát musí mít „o čem“ rozhodovat. Naopak toto těleso nemá řešit otázky, na které si mohou tříčlenné senáty a adresáti judikatury Nejvyššího správního soudu na základě dosavadního vývoje judikatury odpovědět sami. K této myšlence se rozšířený senát přihlásil již v roce 2006, kdy uvedl, že jeho pravomoc není možné vnímat striktně podle slov § 17 odst. 1 s. ř. s., ale z „komplexního a funkčního hlediska“«* V nynější věci, kdy proti sobě stojí jeden implicitně vyjádřený názor ohledně osoby žalovaného a pozdější detailně a argumentačně přesvědčivě odůvodněné rozhodnutí týkající se otázky osoby žalovaného, které nadto vychází z řady předešlých rozhodnutí zdejšího soudu, přitom nejde o rozšířeným senátem zmiňovanou situaci *aktuálně existujících více reálně následovatelných, v obecné rovině normativně působících právních názorů*. Implicitní názor vyjádřený v rozsudku ze dne 29. 5. 2019, č. j. 10 As 2/2018-31, totiž již nemá obecné normativní účinky, neboť z další judikatury je zřejmé, že soud by, pokud by řešil tutéž právní otázku, takto již nerozhodl (bod 37 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu

ze dne 29. 5. 2019, č. j. 10 As 2/2018-31). Ani na základě žádné další argumentace Ministerstva financí v podání ze dne 4. 10. 2022 Nejvyšší správní soud neshledal důvod k předložení věci rozšířenému senátu.

[22] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nebyli v řízení o kasační stížnosti úspěšní, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyni pak žádné náklady řízení nevznikly, neboť neučinila v řízení o kasačních stížnostech žádný úkon.

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

V Brně dne 24. října 2022

Tomáš Foltas
předseda senátu