



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **Statutární město Chomutov**, se sídlem Zborovská 4602, Chomutov, zastoupené JUDr. Tomášem Kindlem, advokátem se sídlem Blatenská 3218/83, Chomutov, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2020, čj. MF-45006/2016/1203-5, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 7. 2022, čj. 16 Af 2/2021-62,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 7. 2022 čj. 16 Af 2/2021-62, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Žalobci byla v roce 2011 poskytnuta dotace na projekt *Oddychové a relaxační centrum*, v jehož rámci provedl zadávací řízení nadlimitní veřejné zakázky. V tomto řízení žalobce postupem podle § 61 odst. 4 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále „zákon o veřejných zakázkách“), omezil počet zájemců náhodným výběrem provedeným losem, a to z dvaceti pěti zájemců na pět. Losování proběhlo tak, že papírové kartičky označující čísla jednotlivé zájemce byly nejdříve promíchány, rozloženy vedle sebe na stůl a pak týž člověk, který je promíchal a rozložil, vybral pět kartiček tak, že je přímo označil. Když chtěl zástupce jednoho ze zájemců kartičky ještě před losem zkontrolovat, nebylo mu to umožněno.

[2] Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „správce daně“) žalobci platebním výměrem ze dne 29. 2. 2016, čj. RRSZ 2782/2016, uložil odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 57 008 893 Kč podle § 22 odst. 2 písm. b) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „malá rozpočtová pravidla“).

[3] Odvolání žalobce proti platebnímu výměru zamítl žalovaný rozhodnutím označeným výše. Žalobce poté neuspěl ani u Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), který výše uvedeným rozsudkem zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí žalovaného.

II. Kasační stížnost

[4] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Namítá, že krajský soud na jeho věc aplikoval ustanovení § 22 odst. 2 písm. b) malých rozpočtových pravidel, ve znění účinném od 30. 12. 2011, zatímco měl (v souladu s přechodnými ustanoveními zákona č. 465/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech) aplikovat znění účinné do 29. 12. 2011. Nová právní úprava podle něj zavedla zcela novou konstrukci právní fikce, která jako porušení rozpočtové kázně umožňuje hodnotit i jednání, k němuž došlo ještě před připsáním peněžních prostředků na účet žadatele. Uvedenou právní fikci však na případ žalobce není možné použít, protože k pochybení došlo v srpnu 2010, následně v červnu 2011 byla uzavřena smlouva o poskytnutí dotace a teprve dne 30. 12. 2011 byla tato fikce zavedena.

III. Vyjádření žalovaného

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti předesílá, že všemi námitkami stěžovatele se již zabýval krajský soud. Zdůrazňuje, že stěžovatel nepopírá, že postupoval v rozporu s § 6 zákona o veřejných zakázkách a zejména zásadou transparentnosti. Změna znění § 22 odst. 2 malých rozpočtových pravidel nic neznamená, neboť podle staré úpravy by se den porušení rozpočtové kázně určil jako den připsání peněžních prostředků na účet příjemce dotace (12. 4. 2012 a 21. 11. 2013) a postupovalo by se stejně.

[6] Dále se žalovaný vyjadřuje ke svému postavení účastníka řízení v soudním řízení. Je si vědom rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2022, čj. 6 Afs 89/2022-28, podle něhož by účastníkem neměl být on, ale Odvolací finanční ředitelství. Nejvyšší správní soud tento rozsudek založil na srovnání nyní aplikovaného přechodného ustanovení čl. IX bod 4 zákona 251/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, s přechodným ustanovením § 19 odst. 4 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky (dále „zákon o Finanční správě“). Toto srovnání je ovšem podle žalovaného nepřipadné. V důvodové zprávě k čl. IX, bod 4 zákona č. 251/2021 Sb. se totiž dočteme následující: *„Řízení nebo jiné postupy zahájené u Ministerstva financí, dokončí MF z toho důvodu, aby u probíhajících řízení nedocházelo k nedůvodným přesunům mezi orgány veřejné správy, a pro účastníky řízení aby byla zachována kontinuita právního prostředí.“*

pokračování

[7] Tento závěr by podle žalovaného měl být aplikován i na otázku, kdo bude účastníkem soudního řízení. Žalovaný na základě přechodných ustanovení nadále u předmětných věcí vykonává státní správu. Žalovaný je také tím, kdo vydal napadené rozhodnutí, a je jeho věcí, aby jeho správnost v soudním řízení obhájil.

[8] Žalovaný dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2006, čj. 2 Afs 120/2006-75, podle nějž *„Finanční úřad Brno I byl v řízení o žalobě žalovaným, a to nikoli proto, že byl místně příslušným správcem daně, ale proto, že byl orgánem, který vydal žalobou napadené rozhodnutí, a jeho věcí bylo, aby jeho správnost v soudním řízení obhájil.“*

[9] Podle žalovaného je také třeba rozlišovat mezi pojmy „zahájené řízení“ a „řízení, která nebyla ukončena“, jak to činí obě srovnávané normy. Navíc přijetí obou srovnávaných norem má zcela jiné důsledky. V případě zákona o Finanční zprávě to byla komplexní reorganizace státní správy, zatímco v případě zákona č. 251/2021 Sb. jde o zrušení a přechod působnosti pouze jednoho druhu státního orgánu.

[10] Nadto v případě zrušení žalobou napadeného rozhodnutí by právě žalovaný pokračoval ve správním řízení. Ustanovení § 78 odst. 4 s. ř. s. se vykládá tak, že případný kasační (zrušující) rozsudek okamžikem nabytí právní moci odstraní napadené správní rozhodnutí (§ 54 odst. 5 s. ř. s.) a věc se u žalovaného správního orgánu vrátí do stadia řízení existujícího před vydáním rozhodnutí. Ministerstvo financí by tedy pokračovalo v zahájeném řízení, protože se jedná o řízení zahájené před žalovaným před účinností zákona č. 251/2021 Sb. (Řízení o odvolání, vedené pod čj. MF-45006/2016/1203, bylo u žalovaného zahájeno doručením odvolání dne 16. 12. 2016.)

[11] Výklad zastávaný Nejvyšším správním soudem tak vede k absurdní situaci, kdy by v soudním řízení byl žalovaným orgán finanční správy, avšak v případě zrušení napadeného rozhodnutí by se rozhodování opět vrátilo k žalovanému Ministerstvu financí. Takový postup odporuje nejen obecné logice, ale také úmyslu zákonodárce zabránit prostřednictvím přechodných ustanovení nedůvodným přesunům věcí mezi orgány veřejné správy a diskontinuitě právního prostředí. A současně by uvedený postup také odporoval principu, že účastníku řízení má být zajištěna jasná a nekomplikovaná cesta k soudní ochraně.

IV. Duplika stěžovatele

[12] Stěžovatel pak v duplice zdůraznil, že při výkladu § 22 odst. 2 písm. b) malých rozpočtových pravidel je třeba respektovat především záměr zákonodárce seznatelný z důvodové zprávy. Ta uvádí, že *„nově navržené ustanovení reaguje na požadavky praxe“* a *„proto zákon stanoví pro peněžní prostředky poskytované ex post právní fikci, že při porušení stanovených povinností nastává porušení rozpočtové kázně dnem připsání peněžních prostředků na účet příjemce“*. Potřebná právní úprava zde tedy v rozhodné době nebyla, a proto ji nelze aplikovat.

[13] K účastenství žalovaného se stěžovatel nevyjádřil.

V. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud při projednávání kasační stížnosti z úřední povinnosti zjistil, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a která zároveň brání vypořádání námitek stěžovatele.

[15] Vzhledem k tomu, že totožnou právní otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudcích ze dne 1. 9. 2022, čj. 6 Afs 89/2022-28, a z 24. 10. 2022, čj. 7 As 125/2022-41, vychází soud z právních závěrů zde uvedených a argumentaci v nich obsaženou přebírá, neboť odpovídá na všechny námitky stěžovatele.

[16] 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*“.

[17] Stěžovateli uložil odvod za porušení rozpočtové kázně Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad, který byl příslušný rozhodovat ve věcech tohoto typu podle § 22 odst. 11 písm. b) malých rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 31. 12. 2021. O odvolání proti jeho rozhodnutí pak rozhodovalo Ministerstvo financí (§ 22 odst. 12 malých rozpočtových pravidel ve znění účinném do 31. 12. 2021).

[18] V důsledku přijetí zákona č. 251/2021 Sb. však byly regionální rady regionů soudržnosti zrušeny (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 České republiky, podle něhož Odvolací finanční ředitelství vykonává působnost správního orgánu nejbližší nadřízeného finančním úřadům (tedy orgánu oprávněnému 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).

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

[20] 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

pokračování

před účinností zákona o Finanční správě České republiky pravomocně ukončena (rozsudky ze dne 28. 8. 2013 čj. 8 Afs 48/2013-31, ze dne 6. 6. 2014 čj. 4 As 48/2014-71, a ze dne 9. 4. 2015 čj. 9 Afs 130/2014-39).

[21] 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). Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud nevidí žádný důvod rozlišovat mezi pojmy „*zahájené řízení*“ a „*řízení, které nebyla ukončena*“. 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. 1. 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).

[22] Jelikož správní řízení v nyní projednávané věci pravomocně skončilo ještě před 1. 1. 2022 (rozhodnutí Ministerstva financí nabylo právní moci dne 13. 11. 2020), čl. IX bod 4 zákona č. 251/2021 Sb. na něj nedopadá. S ohledem na výše citovaný § 69 s. ř. s. se tak ke dni 1. 1. 2022 stalo účastníkem řízení (žalovaným) Odvolací finanční ředitelství. Krajský soud však nadále jednal s Ministerstvem financí (první úkon vůči žalovanému po této změně představovalo rozhodnutí ve věci samé dne 18. 7. 2022 a odeslání rozsudku žalovanému následující den). Tím zatížil své rozhodnutí vadou, která mohla mít vliv na jeho zákonnost (srov. výše citované rozsudky či rozsudek ze dne 30. 10. 2020 čj. 4 As 155/2020-42, č. 4105/2021 Sb. NSS).

[23] Odkaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu, čj. 2 Afs 120/2006-75, není případný, neboť druhý senát posuzoval pouze změnu místní příslušnosti a nikoli působnosti jako v nyní projednávané věci.

VI. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud z výše předestřených důvodů rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm bude krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), což znamená, že Odvolacímu finančnímu ředitelství umožní vyjádřit se k žalobě, popřípadě uplatnit další procesní práva, a následně o věci znovu rozhodne.

[25] Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. prosince 2022

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu