



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **Bc. Č. L.**, zastoupen Mgr. Et Bc. Michaelem Hessem, advokátem se sídlem Národní 60/28, Praha 1, proti žalovanému: **Státní zemědělský intervenční fond**, se sídlem Ve Smečkách 801/33, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2023, č. j. 6 A 13/2023-44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) proti v záhlaví uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který zamítl stěžovateli žalobu proti nezákonnému zásahu, který měl spočívat v nevrácení vratitelného přeplatku v podobě úroku z neoprávněného jednání správce daně dle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“).

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 5. 2014, č. j. SZIF/2014/0145500, uložil stěžovateli dle zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o SZIF“) povinnost vrátit část finančních prostředků ve výši 448 429, 86 Kč poskytnutých v rámci opatření zalesňování zemědělské půdy. Stěžovatel uvedenou povinnost dne 3. 11. 2014 splnil (včetně penále za období od 24. 9. 2014 do 3. 11. 2014 ve výši 50.672,57 Kč). Rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze dne 16. 1. 2018,

č.j. 1386/2018-MZE-14132, bylo posléze rozhodnutí ze dne 5. 5. 2014 pro rozpor s právními předpisy zrušeno a řízení zastaveno. Žalovaný poté stěžovateli vrátil jistinu nezákonně postižené částky, nevrátil však požadovaný přeplatek v podobě úroku z neoprávněného jednání správce daně a souvisejícího úroku z vratitelného přeplatku. Stěžovatel požádal dne 4. 10. 2022 o vrácení přeplatku v podobě úroku z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 daňového řádu ve znění účinném ke dni 4. 11. 2014 a o vrácení úroku z vratitelného přeplatku dle § 155 odst. 5 daňového řádu účinného do 31. 12. 2020 a dle § 253a daňového řádu účinného od 1. 1. 2021. Žalovaný reagoval odpovědí ze dne 13. 10. 2022, kde odmítl žádosti vyhovět. Dne 21. 11. 2022 doručil stěžovatel Ministerstvu zemědělství jakožto nadřízenému správnímu orgánu žalovaného podnět na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 38 daňového řádu, ministerstvo však podnětu nevyhovělo.

[3] Stěžovatel se v **žalobě** tvrdil, že žalovaný je orgánem veřejné moci, jenž spravuje peněžitá plnění, a je tak povinen postupovat v souladu s daňovým řádem při správě těchto peněžitých plnění dle § 106 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), včetně povinnosti vrácení specifikovaného vratitelného přeplatku a úroku z vratitelného přeplatku. Dle stěžovatele žalovaný měl povinnost vyplatit mu úrok z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 daňového řádu, ve znění účinném ke dni 4. 11. 2014 nejpozději do 15 dnů od vzniku nároku na vratitelný přeplatek, tj. od zrušení nezákonného rozhodnutí ze dne 5. 5. 2014 rozhodnutím ze dne 16. 1. 2018, tj. v tomto případě do 31. 1. 2018. Uplynutím této lhůty stěžovateli nárok nezaniká. Dle § 160a daňového řádu je stanovena lhůta pro zánik vratitelného přeplatku v délce 6 let od konce roku, ve kterém přeplatek vznikl. Vzhledem ke skutečnosti, že povinnost žalovaného nadále trvá, lze v nečinnosti žalovaného spatřovat nezákonný zásah proti stěžovateli.

[4] Stěžovatel zejména namítal, že postup žalovaného při ukládání platebních povinností k peněžitému plnění (v podobě vrácení části dotace) je případem tzv. dělené správy ve smyslu § 161 daňového řádu; v souladu s § 161 odst. 2 daňového řádu žalovaný jako orgán veřejné moci věcně příslušný ke správě placení peněžitého plnění je v tomto rozsahu považován za správce daně. Stěžovatel jako osoba povinná k placení tohoto peněžitého plnění má stejná práva a povinnosti jako daňový subjekt při placení daní, tj. mimo jiné i právo na zákonný úrok z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 odst. 1 daňového řádu, ve znění účinném ke dni 4. 11. 2014. K aplikaci § 254 daňového řádu ve znění účinném ke dni 4. 11. 2014, i na rozhodnutí orgánu v rámci tzv. dělené správy stěžovatel odkázal na nosný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2016 č.j. 9 Afs 128/2016-39.

[5] **Městský soud** žalobní argumentaci stěžovatele nepřisvědčil a žalobu zamítl. Vycházel z právní úpravy obsažené v zákoně o SZIF a v daňovém řádu, přičemž dospěl k závěru, že § 11a zákona o SZIF je svou povahou ustanovením speciálním, které předpokládá zvláštní postup a jiný postup (dle daňového řádu) tedy neumožňuje. Speciální povaha § 11a zákona o SZIF k úpravě zakotvené v daňovém řádu je dle názoru městského soudu zřejmá i bez toho, aby muselo být použití daňového řádu v zákoně o SZIF výslovně vyloučeno. Pokud tedy došlo k vyplacení dotace a následně postupem podle § 11a zákona o SZIF k řízení o vrácení dotace, uplatní se tato výlučná právní úprava také na postup týkající se uložení povinnosti vrácení dotace. Městský soud se rovněž ztotožnil s právním názorem žalovaného, že žalovaný nemá postavení správce daně (tzn. není správním orgánem,

pokračování

jemuž byla ve smyslu § 10 odst. 1 daňového řádu zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti správy daní), a tudíž po něm nelze požadovat úrok z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 daňového řádu, ve znění účinném ke dni 4. 11. 2014. Městský soud nepřisvědčil stěžovateli v jeho právním názoru, že žalovaný byl v rámci tzv. dělené správy ve smyslu § 161 daňového řádu povinen postupovat v souladu s daňovým řádem při správě peněžitých plnění, včetně povinnosti vrácení specifikovaného vratitelného přeplatku a úroku z vratitelného přeplatku. Dle městského soudu se fakticky jedná o situace, kdy orgán veřejné moci uloží peněžitou povinnost na základě speciálního zákona a v procesním režimu správního řádu, avšak v oblasti placení, evidence, zajištění či vymáhání se pohybuje v režimu daňového řádu. Městský soud zdůraznil, že podmínkou aplikace režimu dělené správy je, aby příslušná právní úprava, která upravuje ukládání určitého peněžitého plnění, obsahovala ustanovení, kterými na použití daňového řádu odkazuje. Takovým ustanovením je sice obecně zejména § 106 odst. 3 správního řádu, jak namítá stěžovatel; v posuzovaném případě však podle přesvědčení městského soudu nelze § 106 odst. 3 správního řádu aplikovat, neboť zákon o SZIF obsahuje vlastní právní úpravu v § 11a. K aplikaci § 254, resp. 253a daňového řádu tedy v daném případě nelze přistoupit a žalovaný nepochybil, pokud nevyhověl stěžovateli žádosti.

[6] Městský soud nepřisvědčil stěžovateli, že na danou věc lze vztáhnout závěry jím odkazované judikatury Nejvyššího správního soudu, především rozsudků ze dne 27. 5. 2015 č. j. 6 As 152/2014-78, a ze dne 15. 9. 2016, č. j. 9 Afs 128/2016-39. Uvedené rozsudky totiž cílí na odlišnou právní situaci, neboť se netýkají postupu dle zákona o SZIF; nelze z nich tudíž dovodit, že by stěžovateli v souvislosti s nezákonným odebráním poskytnuté dotace náležel úrok z neoprávněného jednání správce daně a úrok z vratitelného přeplatku. Ani stanoviska Veřejného ochránce práv, na které stěžovatel na podporu své argumentace odkazoval (zejm. sp. zn. 478/2020/VOP, sp. zn. 6044/2018/VOP, sp. zn. 3816/2017/VOP a sp. zn. 5221/2014/VOP), nejsou způsobilá přisvědčit skutečnosti, že by stěžovateli v souvislosti s odebráním poskytnuté dotace náležel úrok z neoprávněného jednání správce a úrok z vratitelného přeplatku. Stanoviska Veřejného ochránce práv se netýkají zákona o SZIF a nijak tedy neobjasňují spornou otázku v posuzované věci.

[7] V **kasační stížnosti** stěžovatel namítá kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Dle stěžovatele dospěl městský soud v odůvodnění rozsudku k chybnému právnímu závěru, že § 11a zákona o SZIF je speciálním ustanovením, které předpokládá zvláštní postup a postup podle daňového řádu tedy neumožňuje. Stěžovatel namítá, že rozsah aplikace správního řádu a daňového řádu je určen zejména tím, zda zvláštní právní předpisy obsahují dostatečně komplexní úpravu, či nikoliv. Stěžovatel poukazuje v kasační stížnosti na skutečnost, že § 11a zákona o SZIF upravuje postup při vrácení dotace a vymáhání penále, avšak neobsahuje jakoukoliv úpravu týkající se neoprávněného vymáhání vrácení dotace a s tím související kompenzací příjemce. Dále namítá, že samotný zákon o SZIF nevylučuje použití daňového a správního řádu. Stěžovatel opakuje svoji žalobní argumentaci, tvrdí, že žalovaný je správním orgánem, tudíž je povinen postupovat podle § 106 odst. 3 správního řádu. Toto ustanovení obsahuje odkaz na daňový řád, tudíž se stěžovatel domnívá na rozdíl od městského soudu, který dospěl k opačnému závěru, že i v jeho případě je možné užití ustanovení daňového řádu, tedy § 161 a § 254 daňového řádu. Stěžovatel namítá, že žalovaný vybral od stěžovatele peněžité plnění v podobě vrácení části dotace v rámci dělené správy dle

§ 161 daňového řádu ve znění do 30. 12. 2020. Stěžovatel svoje závěry odvozuje od skutečnosti, že se stává osobou povinnou k placení uloženého peněžitého plnění dle § 161 odst. 2 daňového řádu a z toho důvodu má nárok na vrácení přeplatku v podobě úroku z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 daňového řádu ve znění účinném ke dni 4. 11. 2014, dále na úrok z vratitelného přeplatku dle § 155 odst. 5 daňového řádu ve znění do 31. 12. 2020 a dle § 253a daňového řádu.

[9] Stěžovatel v kasační stížnosti připouští, že žalovaný není obecným správcem daně, nicméně daná ustanovení daňového řádu by měla být užita v souvislosti s dělenou správou dle § 161 daňového řádu. Stěžovatel dále odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se dělené správy dle § 161 daňového řádu a opětovně odkazuje na stanoviska Veřejného ochránce práv, sp. zn. 478/2020/VOP, 6044/2018/VOP, 3816/2017/VOP, 5221/2014/VOP, dle kterých měl žalovaný povinnost postupovat přiměřeně podle správního a daňového řádu. Na základě výše zmíněného městský soud dle stěžovatele pochybil, pokud jednání žalovaného nepovažoval za nezákonný zásah.

[10] Žalovaný se ve stanovené lhůtě ke kasační stížnosti nevyjádřil.

[11] **Nejvyšší správní soud** přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Stěžovateli byla rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 4. 2012 poskytnuta v rámci opatření zalesňování zemědělské půdy dotace na založení lesního porostu listnatými dřevinami v méně příznivých oblastech na výměře 8, 9303 ha ve výši 663 392,44 Kč a na založení lesního porostu jehličnatými dřevinami v méně příznivých oblastech na výměře 12, 0303 ha ve výši 673 955,46 Kč. Stěžovateli byly finanční prostředky poskytnuty na základě nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 o financování Společné zemědělské politiky, ve znění pozdějších předpisů, na základě nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 o podpoře o rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova, ve znění pozdějších předpisů a dalších prováděcích nařízení.

[15] Kontrolou provedenou na místě ve dnech 8. - 26. 10. 2012 žalovaný zjistil rozdíly v deklarovaných výměrách pozemků, na které byla dotace poskytnuta; dále byl zjištěn pokles životaschopných jedinců pod minimální počet stanovený vyhláškou č. 139/2004 Sb., kterou se stanoví podrobnosti o přenosu semen a sazenic lesních dřevin, o evidenci o původu reprodukčního materiálu a podrobnosti o obnově lesních porostů a o zalesňování pozemků prohlášených za pozemky určené k plnění funkcí lesa. Žalovaný konstatoval porušení nařízení vlády č. 239/2007 Sb., o stanovení podmínek pro poskytování dotací na zalesňování zemědělské půdy a dotaci dle § 8 odst. 2 cit. nařízení vlády snížil o 285 117, 39 Kč. Vzhledem

pokračování

k tomu, že dotace byla stěžovateli již vyplacena, bylo podle § 11a odst. 3 zákona o SZIF zahájeno řízení o povinnosti vrátit neoprávněně vyplacenou dotaci ve výši 448 429, 86 Kč.

[16] Nejvyšší správní soud konstatuje, že ze spisového materiálu vyplývá, že skutečnost, že stěžovatel porušil podmínky dle nařízení vlády č. 239/2007 Sb., nebyla nikdy zpochybněna ani vyvrácena. Rozhodnutí ze dne 5. 5. 2014, kterým bylo uloženo stěžovateli dotaci vrátit, bylo potvrzeno rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze dne 24. 9. 2014; to bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2017, sp. zn. 8 A 188/2014 s ohledem na právní názor městského soudu, že správní řízení bylo zahájeno po uplynutí prekluzivní lhůty. Rozsudek Městského soudu v Praze byl následně ke kasační stížnosti žalovaného zrušen Nejvyšším správním soudem rozsudkem ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Afs 280/2017-57, který naopak dospěl k závěru, že k prekluzi nedošlo; následoval „justiční pingpong“, který skončil až rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2020, č. j. 9 Afs 49/2019-27, který nakonec zrušil druhostupňové rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 24. 9. 2014, avšak nikoli pro nezákonnost (neboť NSS již v předchozím rozsudku konstatoval, že žalovaný požadoval vrácení dotace oprávněně a včas, tedy nikoli po uplynutí prekluzivní lhůty), ale z důvodu, že odvolání stěžovatele proti rozhodnutí ze dne 5. 5. 2014 se vzhledem ke vzniklé procesní situaci stalo bezpředmětným (cit: *„Žalobce sice podal odvolání ještě v době, kdy bylo prvostupňové rozhodnutí platným správním aktem, jeho následným zrušením však odvolání ztratilo význam, neboť nelze napadat a přezkoumávat něco, co neexistuje.“*)

[17] Nejvyšší správní soud podotýká, že skutečnost, že dotace byla poskytnuta neoprávněně potvrzuje i rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 7. 2. 2023, č. j. 13 C 20/2021-86, kterým byla zamítnuta žaloba, kterou se stěžovatel domáhal na žalované zaplacení částky 273 385, 60 Kč spolu s příslušenstvím jako náhrady škody za nezákonná rozhodnutí. Ohledně nároku na zaplacení škody za nemožnost disponovat finančními prostředky obvodní soud neshledal škodu, která by stěžovateli vznikla v příčinné souvislosti s nezákonným rozhodnutím; soud přitom zdůraznil, že je vázán nejen rozhodnutím samotným, ale také jeho odůvodněním. V rozsudku se mimo jiné uvádí: *„Z rozsudků Nejvyššího správního soudu pak zřejmě plyne, že správní orgán a potažmo Ministerstvo zemědělství řádně požadovali po žalobci vrácení finančních prostředků. Jediným důvodem, proč městský soud zrušil první rozhodnutí žalované, kterým bylo rozhodováno o odvolání ohledně uložené povinnosti vrácení dotace, byla chybná aplikace práva a s tím spojená domněnka správního soudu, že došlo k uplynutí prekluzivní lhůty, po kterou lze vrácení dotace požadovat. Kasační soud se však ve věci vyjádřil jasně, když uvedl, že správní orgán postupoval správně a žalobci tak odejmutá část dotace zůstala jen následkem pochybení rozhodujících orgánů, nikoli z důvodu, že by měl na finanční prostředky nárok.“*

[18] Spornou otázkou ve věci je, zda žalovaný měl postavení správce daně, tudíž byl povinen postupovat dle daňového řádu a stěžovateli byl povinen vyplatit úrok z přeplatku, který měl vzniknout z důvodu vrácení dotace, resp. úrok z neoprávněného jednání správce daně.

[19] Pro zodpovězení této otázky je především třeba si ujasnit, co se rozumí daní, poté je možno zabývat se tím, kdo má postavení správce daně a zda měl žalovaný postupovat dle § 253a a § 254 daňového řádu.

[20] Nejvyšší správní soud podotýká, že pokud peněžité plnění splní definici daně dle § 2 daňového řádu, tak se ustanovení daňového řádu použijí bez dalšího. Daň je definována jako povinná, nenávratná, zákonem určená platba do veřejného rozpočtu. Je to platba neúčelová a neekvivalentní. Daň se buď pravidelně opakuje v časových intervalech nebo je nepravidelná a platí se za určitých okolností. Daň představuje tedy transfer finančních prostředků od soukromého sektoru k veřejnému. Oproti tomu dotace je naopak transferem od veřejného sektoru do sektoru soukromého, jde tedy opačnou cestou, než daň.

[21] Dle § 1 odst. 1 daňového řádu „*předmětem správy daní jsou daně, které jsou příjmem veřejného rozpočtu, nebo snížením příjmu veřejného rozpočtu (dále jen „vratka“)*“. Aby bylo plnění možné považovat za daň, tak 1) se musí jednat o peněžité plnění, 2) peněžité plnění musí být zákonem označeno jako daň, clo, poplatek nebo o něm výslovně zákon musí uvádět, že se při jeho správě postupuje dle daňového řádu, 3) peněžité plnění musí být příjmem nebo vratkou veřejného rozpočtu, tzn. rozpočtu definovaného v § 1 odst. 2 daňového řádu, 4) pod pojem daň se zahrnují i specifické pojmy, kterými jsou daňový odpočet (tzn. nadměrný odpočet na dani z přidané hodnoty), daňová ztráta (tzn. ztráta dle zák. o daních z příjmů), jiný způsob zdanění (tzn. záloha na daň dle § 174 daňového řádu) a příslušenství daně. Nejvyšší správní soud dodává, že peněžité plnění se může stát daní v případech spadajících pod § 161 a § 162 daňového řádu, tzn. v rámci dělené správy. Směřuje-li plnění do jiného než veřejného rozpočtu, nemůže být nikdy daní a při jeho správě se nebude postupovat dle daňového řádu.

[22] Z výše uvedeného vyplývá, že dotace, která není příjmem veřejného rozpočtu, je naopak jeho výdajem, nesplní definici daně už z této podstaty. Již z uvedeného je zřejmé, že vrácení neoprávněně čerpané dotace stěžovatelem nelze považovat za daň. Užití daňového řádu (nejedná-li se pojmově o daň) by tedy bylo možné pouze v případě, že by vymáhání a vrácení dotace probíhalo v rámci dělené správy dle § 161 daňového řádu, což namítá v kasační stížnosti stěžovatel (*per* § 106 správního řádu).

[23] Dělenou správou rozumí výběr a vymáhání peněžitých plnění (odvodů, poplatků, úhrad, úplat, pokut a penále, včetně nákladů řízení), která jsou uložena jinými orgány státní správy než územními finančními orgány a která jsou příjmem veřejného rozpočtu, a postupuje-li se při jejich placení nebo vymáhání podle daňového řádu nebo podle jeho jednotlivých ustanovení. Vybírání a vymáhání těchto plateb se označuje jako tzv. dělená správa, a to z toho důvodu, že vlastní řízení o platební povinnosti je vedeno podle jiného právního předpisu než daňového řádu. Význam dělené správy lze spatřovat v možném rozšíření použitelnosti daňového řádu na peněžítá plnění, které sama o sobě nemají povahu daně a nejsou ukládána daňovým zákonem nebo na základě daňového zákona. Rozšiřuje se tak okruh orgánů, které získávají postavení správce daně, ale též okruh osob zúčastněných na správě daní. Ne však každé peněžité plnění, které je uloženo orgánem veřejné moci, lze zahrnout pod režim dělené správy. Zásadní podmínkou je, že se jedná o příjem veřejného rozpočtu (viz § 2 odst. 2 daňového řádu).

[24] Městský soud dospěl k závěru, že by obecně bylo možné aplikovat daňový řád přes obecný odkaz v § 106 odst. 3 správního řádu, avšak v posuzovaném případě jej není možné použít, jelikož § 11a zákona o SZIF obsahuje vlastní speciální úpravu týkající se vrácení neoprávněně poskytnutých plnění (vč. vymáhání penále). Tato speciální úprava je nutná zejména z důvodu, že dotace není příjmem do veřejného rozpočtu, ale naopak jeho výdajem;

pokračování

příjmem je až následné vrácení dotace, kterému ale předcházela výše zmíněná výdaj z veřejného rozpočtu. Peněžní „příjem“, tj. vratka dotace, nikdy nebyl majetkovou podstatou vygenerovanou stěžovatelem, tedy vrátkou dotace fakticky nemohlo dojít ke snížení jím vygenerované majetkové podstaty.

[25] Dle § 11 odst. 2 zákona o SZIF „*při rozhodování o poskytování dotací má Fond postavení orgánu veřejné správy*“. Je tedy zřejmé, že Státní zemědělský investiční fond (tj. žalovaný) působí v oblasti rozhodování o dotacích jako správní úřad dle správního řádu (ať již se jedná o dotaci nárokovou, o níž se rozhoduje ve správním řízení, nebo dotaci nenárokovou, která je Fondem poskytována na základě uzavření veřejnoprávní smlouvy).

[26] Dle § 106 odst. 3 správního řádu „*pro exekuci, vybírání a evidenci peněžitých plnění se uplatní postup pro správu daní*“. Nejvyšší správní soud musí zdůraznit, že toto ustanovení míří především na samotné provedení exekuce (způsoby) na peněžitá plnění (viz § 177 a následujícího daňového řádu), tedy případy, kdy není plněno dobrovolně. To však není případ stěžovatele. Stěžovatel peněžitá prostředky vrátil, aniž by bylo nutno uplatnit nástroje exekučního řízení dle Hlavy V, Dílu V, Oddílu 2 daňového řádu. Dle Nejvyššího správního soudu městský soud dospěl ke správnému závěru, že § 11a zákona o SZIF v sobě obsahuje rovněž mechanismus, který má donutit příjemce k dobrovolnému vrácení dotace; § 106 odst. 3 správního řádu tudíž nelze aplikovat.

[27] Dle § 11a zákona o SZIF ve znění do 31. 12. 2014: „*(1) Jestliže příjemce dotace nesplnil některou z podmínek, na které je poskytnutí dotace vázáno, je povinen Fondu poskytnutou dotaci vrátit a zároveň zaplatit Fondu penále ve výši 1 % denně z částky poskytnuté dotace, nejvýše však do výše této částky. Při vrácení dotace a placení penále Fond postupuje podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství, upravujícího prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém; (2) Jestliže příjemce dotace nesplnil některou z podmínek, na které je poskytnutí dotace vázáno a k poskytnutí dotace došlo chybným postupem Fondu, je příjemce dotace povinen Fondu poskytnutou dotaci vrátit, přičemž penále se v takovém případě neuloží; (3) Vrácení dotace a penále uloží Fond rozhodnutím, vymáhá je a činí ostatní opatření představující jejich správu. Řízení o vrácení dotace Fond zahájí nejpozději v kalendářním roce následujícím po prvotním zjištění nesrovnalosti podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství.*“

[28] Žalovaný tedy v případě vymáhání poskytnuté dotace postupuje podle § 11a citovaného zákona, kde je upravena i výše penále v případě, že nedojde k vrácení dotace stanovené ve lhůtě uvedené v rozhodnutí o jejím vrácení; je mu svěřena pravomoc spravovat dotaci. V souladu s předpisem EU, kterým je Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014, ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém a o podmínky pro zamítnutí nebo odnětí plateb a správní sankce uplatňované na přímé platby, podporu na rozvoj venkova a podmíněnost, musí Fond neoprávněně vyplacené finanční prostředky získat vlastními postupy zpětného získávání, včetně penále, které je účelově vázaným příjmem EU. Není možné, aby v případě porušení podmínek nebylo příjemcům vrácení dotace ukládáno. Dle Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, čl. 54 zmiňuje platební agentury, které jsou oprávněny kontrolovat dodržování podmínek pro udělení dotace a také žádat v případě nesrovnalostí o vrácení

finančních prostředků. Platební agenturou pro oblast podpor v zemědělství je v České republice Státní zemědělský intervenční fond.

[29] Nejvyšší správní shodně s městským soudem konstatuje, že zde k dělení správě dle § 161 odst. 1 daňového řádu nedochází. Aby k ní docházelo, tak by bylo nutné postupovat při placení tohoto peněžního příjmu do veřejného rozpočtu podle daňového řádu. V nyní projednávaném případě nebyl postup dle daňového řádu užít, byl plně použit postup podle speciálního zákona, tedy dle § 11a zákona o SZIF.

[30] Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78, konstatoval: „*O dělenou správu procesní se jedná v případě, kdy státní orgán má pravomoc ukládat pokutu a není v postavení správce daně, protože rozhoduje v režimu správního řádu, příp. zvláštního procesního předpisu; současně však, je-li nadán ji vybírat a vymáhat podle daňového práva, získává postavení správce daně. O dělenou správu věcnou se jedná v případě, kdy orgán ukládající pokutu je odlišným od orgánu, který má pravomoc ji vybírat a vymáhat, proto správu tohoto peněžitého plnění tomuto orgánu předá. K dělení správě dochází i při dobrovolném splnění uložené povinnosti. Rozhodující význam má skutečnost, že správu peněžitého plnění (vybírání či vymáhání uložené povinnosti) uskutečňuje vždy správce daně podle daňových procesních předpisů, zatímco povinnost byla uložena správním orgánem v režimu správního řádu, příp. zvláštního procesního předpisu.*“ Z platné právní úpravy vyplývá, že žalovaný je povinen získat neoprávněně vyplacené finanční prostředky vlastními postupy zpětného získávání, vč. penále. Pokud tedy došlo k vyplacení dotace a následně postupem dle § 11a zákona o SZIF k zahájení řízení o její vrácení, uplatní se tato výlučná právní úprava, a to vč. postupu vedoucího k navrácení dotace.

[31] Nejvyšší správní soud konstatuje, že ve věci stěžovatele se nejedná o peněžité plnění, které lze považovat za daň, nejedná se ani o případ dělení správě ve smyslu § 161 daňového řádu a žalovaný není v postavení správce daně.

[32] Správcem daně dle § 10 daňového řádu je správní orgán nebo jiný státní orgán v rozsahu, v jakém mu je zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti správy daní; správním orgánem se pro účely tohoto zákona rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jiný orgán a právnická nebo fyzická osoba, pokud vykonává působnost v oblasti veřejné správy.

[33] Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem konstatuje, že se při zpětném získávání neoprávněných plateb vždy postupuje podle speciální zákonné úpravy obsažené v zákoně o SZIF, tj. podle § 11a zákona o SZIF a podle přímo použitelných unijních předpisů. Žalovaný není správcem daně (tzn. správním orgánem, jemuž byla ve smyslu § 10 odst. 1 daňového řádu zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti správy daní), a tudíž po něm nelze požadovat úrok z neoprávněného jednání správce daně dle § 254 daňového řádu. Stěžovateli nelze přisvědčit, že rozhodnutí o povinnosti vrátit neoprávněně poskytnutou dotaci lze považovat za rozhodnutí o stanovení daně dle § 254 daňového řádu. Rozhodnutí Fondu ve věci vrácení části dotace ze dne 5. 5. 2014 bylo vydáno podle § 11a zákona o SZIF, podle nařízení vlády č. 239/2007 Sb. a podle nařízení Komise (ES) č. 1122/2009, popř. nařízení Komise (EU) č. 65/2011, přičemž žalovaný v souladu s § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu vyloučil odkladný účinek podaného odvolání proti výroku rozhodnutí ze dne 5. 5. 2014 z důvodu veřejného zájmu spočívajícího v ochraně finančních

pokračování

zájmů Evropské unie. Rozhodnutí ze dne 5. 5. 2014 bylo dále vydáno v souladu s čl. 54 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013. Pojmem rozhodnutí o stanovení daně (obsaženým v § 254 odst. 1 daňového řádu) je tak nepochybně nutné rozumět rozhodnutí o peněžitém plnění, které je vybíráno a vymáháno v rámci dělené správy, a to po osobě v postavení daňového subjektu. Tak tomu však v projednávané věci není.

[34] Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává judikatury Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78, a také rozsudku ze dne 15. 9. 2016, č. j. 9 Afs 128/2016-39. Nejvyšší správní soud musí uvést, že ani v jednom rozhodnutí nebylo rozhodováno podle zákona o SZIF a také ani v jednom případě se nejednalo o vyplacení, případně vrácení dotace. V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2016, č. j. 9 Afs 128/2016-39, které se týkalo vymáhání pokuty uložené ÚOHS, byl potvrzena judikatura správních soudů, která již dříve dospěla k závěru, že bylo-li sankční rozhodnutí zrušeno pravomocným rozhodnutím soudu, pokuta uhrazená na jeho základě se stala od počátku zaviněným daňovým přeplatkem, který musí být pokutovanému vrácen spolu s případným úrokem. Zaviněným přeplatkem je přeplatek na platební povinnosti (uhrazený ve prospěch veřejného rozpočtu), vzniklý v důsledku nesprávného rozhodnutí (postupu) správních orgánů, pro který bylo toto rozhodnutí „přezkumnou autoritou“ zrušeno. Úrok z přeplatku je vyjádřením ceny finančních prostředků v čase, která je daná úrokovou mírou. Jedná se o ekonomickou náhradu plynoucí z peněžních prostředků, která by jinak přirůstala k mase finančních prostředků jejich vlastníku (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, č. j. 1 Afs 38/2010-100, ze dne 12. 8. 2010, č. j. 1 Afs 52/2010-180, a ze dne 26. 10. 2010, č. j. 8 Afs 13/2010-138). Také byla potvrzena povinnost státu vrátit kromě pokuty i úrok z prodlení; pokud byla uložena pokuta vybrána ve prospěch státního rozpočtu správním orgánem, kterému v rámci věcné dělené správy přísluší dané peněžité plnění spravovat (vybrat, vymáhat, vracet, vypořádat nárok související s neoprávněným vybráním nebo vymožením), vrátí v případě následného zrušení rozhodnutí o uložení pokuty tento správní orgán vedle vybrané pokuty též úrok z prodlení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2015, č. j. 6 As 152/2014-78). Příklad stěžovatele však má zcela jiný skutkový základ. Nedošlo k vymáhání plnění v rámci dělené správy, ale postupem stanoveným zvláštním zákonem (§11a zákona o SZIF); žalovaný neměl v případě vydání rozhodnutí o vrácení části dotace postavení správce daně a nestal se jím ani ve fázi následného řízení, v němž byla stěžovateli stanovena povinnost část dotace vrátit.

[35] V případě stěžovatele se jednalo o vrácení části dotace, tedy vrácení peněžních prostředků poskytnutých z veřejného rozpočtu, nikoliv finančních prostředků vygenerovaných ekonomickou činností stěžovatele. Stěžovatelem zmiňovaná judikatura však mířila na situace, kdy byla nezákonně uložena pokuta. Pokuta je sankcí za protiprávní jednání, které je vymezeno zákonem. Dle čl. 4 odst. 1 Nařízení (ES, Euroatom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, tak „*každá nesrovnalost vede zpravidla k odnětí neoprávněně získané výhody – formou povinnosti zaplatit nebo nahradit dlužné nebo neoprávněně získané články*“, což bylo odnětí dotace v případě stěžovatele. Dle stejného článku Nařízení odst. 4 „*opatření uvedená v tomto článku nejsou považována za sankce*“. Jedná o naprosto odlišný institut.

[36] Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem nepovažuje stěžovatelem uváděná stanoviska Veřejného ochránce práv za přílehlavá, neboť se zabývala skutkově odlišnými případy; nadto Nejvyšší správní soud podotýká, že stanoviska či jiná doporučení Veřejného ochránce práv zcela jistě jsou užitečným zdrojem informací, nicméně pro rozhodování soudu nejsou určující a závazná.

[37] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[38] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 25. října 2024

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu