

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **Olomoucký kraj**, se sídlem Jeremenkova 40a, Olomouc, zastoupený JUDr. Petrem Ritterem, advokátem se sídlem Riegrova 12, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2011, č. j. 3 Af 14/2010 – 45,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2011, č. j. 3 Af 14/2010 – 45, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Městský soud v Praze usnesením ze dne 30. 5. 2011, č. j. 3 Af 14/2010 – 45, odmítl jako nepřípustnou žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“), kterou se domáhal přezkumu rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 27. 1. 2010, č. j. MV-8891-12/ODK-2009, kterým byla zrušena rozhodnutí, jimiž stěžovatel uložil Společenství Romů na Moravě, o. p. s. (dále jen „příjemce dotace“) odvod finančních prostředků ve výši 2.029.233,75 Kč a určil tomuto sdružení penále za porušení rozpočtové kázně v období 5. 9. 2008 až 27. 11. 2008 ve výši 170.455,63 Kč. Městský soud v odůvodnění usnesení uvedl, že napadené rozhodnutí ministerstva není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť žádným způsobem nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje subjektivní veřejná práva nebo povinnosti, ani se jinak bezprostředně neprojevuje v právní sféře stěžovatele. Vydáním napadeného rozhodnutí došlo pouze k tomu, že se věc vrátila do stadia řízení u správního orgánu I. stupně a bude o ní znovu rozhodováno. Takové rozhodnutí nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení ani jiných osob. Nemá tedy vůči žádnému subjektu, včetně

žalobce, žádné hmotněprávní účinky. Rozhodnutí ministerstva zrušilo ta stěžovatelova rozhodnutí, která dosud pravomocně neurčila žádná práva či povinnosti. Žaloba je tedy nepřípustná, protože se jí stěžovatel domáhá přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkumu vyloučeno podle ust. § 70 písm. a) s. ř. s.

Proti tomuto usnesení městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. V kasační stížnosti oponuje závěru městského soudu, že by rozhodnutí ministerstva vracelo věc do řízení před správní orgán I. stupně. Nezní tak výrok tohoto rozhodnutí, ani takový účinek nelze dovodit z předpisů upravujících řízení o správě daní. Jedná se tedy o rozhodnutí konečné, na jehož základě nedojde k odvodu peněz příjemcem dotace na účet stěžovatele. V této souvislosti poukázal stěžovatel na to, že již na základě výzvy ministerstva pro místní rozvoj došlo k odvodu finančních prostředků. Pokud zůstane v platnosti napadené rozhodnutí ministerstva, tak konečný příjemce dotace neoprávněně užitou dotaci na účet stěžovatele nevrátí, zatímco stěžovatel již příslušné dispozice s finančními částkami provedl. Proto stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Ministerstvo se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnilo se závěry městského soudu a navrhlo, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel, přičemž neshledal vady uvedené v odstavci 4 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Protože žaloba stěžovatele byla městským soudem odmítnuta pro její nepřípustnost, přichází v úvahu pouze posouzení napadeného usnesení z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který je ve smyslu ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu důvod speciální v případě, je-li žaloba odmítnuta (viz rozsudky ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49, publ. pod č. 427/2005 Sb. NSS, ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod. č. 625/2005 Sb. NSS, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65, všechny dostupné na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud se proto omezil pouze na posouzení, zda městský soud postupoval správně, když žalobu odmítl, a tím vyloučil meritorní projednání věci.

Podle obsahu spisu stěžovatel poskytl příjemci dotace podporu v rámci grantového schématu Podpora sociální integrace v Olomouckém kraji. Toto schéma bylo schváleno v návaznosti na Společný regionální operační program zpracovaný v rámci Národního rozvojového plánu. Ten byl přijat pro účely čerpání peněžních prostředků ze strukturálních fondů ve smyslu nařízení Rady (ES) č. 1260/1999, o obecných ustanoveních o strukturálních Fondech. Dotace byla poskytnuta po vyhodnocení a odsouhlasení předloženého projektu na základě smlouvy uzavřené mezi příjemcem dotace a stěžovatelem dne 20. 3. 2007. Předmětem smlouvy bylo poskytnutí podpory v celkové výši 3.922.500 Kč ze státního rozpočtu, rozpočtu kraje a prostředků strukturálních fondů v rámci Společného regionálního operačního programu na financování projektu - akce realizované v době od 1. 1. 2007 do 31. 5. 2008. Poté, co stěžovatel při průběžných

kontrolách zjistil pochybení příjemce v čerpání dotace, rozhodlo zastupitelstvo stěžovatele o uložení odvodu peněžních prostředků ve výši 385.766,25 Kč a schválilo odstoupení od smlouvy o poskytnutí dotace spojené s povinností vrátit finanční prostředky ve výši 2.029.233,75 Kč včetně penále ve výši 296.268,13 Kč. Protože příjemce dotace ve stanovené lhůtě požadované finanční prostředky nevrátil, vydal stěžovatel rozhodnutí, kterými mu uložil odvod peněžních prostředků ve výši 2.029.233,75 Kč a určil tomuto sdružení zaplatit penále ve výši 170.455,63 Kč. Na základě odvolání příjemce dotace ministerstvo tato rozhodnutí zrušilo, když dospělo k závěru, že odstoupení od smlouvy neproběhlo v souladu se zákonem a nelze k němu tedy přihlížet jako k důvodu pro uložení odvodu finančních prostředků a ke stanovení penále.

Z výše uvedeného vyplývá, že se nejedná o situaci, kdy by se po vydání rozhodnutí ministerstva věc vrátila do stadia řízení u správního orgánu I. stupně a bude o ní znovu rozhodováno, neboť zrušená rozhodnutí vychází z odstoupení od smlouvy o poskytnutí dotace, respektive z rozhodnutí zastupitelstva stěžovatele.

Pokud jde o otázku, zda je stěžovatel vůbec aktivně legitimován k podání žaloby, odkazuje Nejvyšší správní soud na judikaturu (viz např. rozsudek ze dne 10. 3. 2011, č. j. 9 As 97/2010 – 46, www.nssoud.cz), která vychází z konceptu tzv. dualismu veřejné správy. V České republice je veřejná správa členěna na státní správu vykonávanou orgány státu a správními úřady, resp. jinými právními subjekty, na něž stát výkon státní správy delegoval, a samosprávu vykonávanou obcemi a kraji jako územními samosprávnými celky.

Samostatná působnost je výrazem práva obce či kraje na samosprávu a souhrnným označením úkolů patřících do samosprávy obce či kraje. V případě stěžovatele stanoví ust. § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o krajích“), že kraj spravuje své záležitosti samostatně a státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánům kraje, vykonávají orgány kraje jako svou přenesenou působnost. V mnoha případech v celé řadě právních oblastí však běžně dochází k situaci, kdy kraj jako jednotka územní samosprávy vystupuje v rámci své samostatné působnosti jako účastník konkrétního správního řízení vedeného orgánem této kraje při výkonu přenesené působnosti, a je tak aktivně legitimován k podání žaloby podle ust. § 65 odst. 1 nebo 2 s. ř. s. V této souvislosti lze poukázat i na rozsudek ze dne 11. 11. 2004, č. j. 2 As 36/2004 - 46, publ pod č. 477/2005 Sb. NSS, dostupný na www.nssoud.cz, v němž Nejvyšší správní soud dospěl ohledně aktivní legitimace státu k závěru, že *„stát je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu za splnění podmínek stanovených v § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení.“* Přitom vycházel jednak z dikce ust. § 2 s. ř. s., jednak z dvojího postavení státu podle typu právních vztahů, v nichž vystupuje (viz sjednocující stanovisko pléna Ústavního soudu č. 9/99 ze dne 9. 11. 1999, publ. ve Sb. ÚS, sv. 16, str. 372 a násl.).

V dané věci by byl stěžovatel aktivně legitimován k podání žaloby podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. tehdy, pokud by on nebo jeho orgán vrchnostensky (typicky v přenesené působnosti) rozhodl o vrácení finančních prostředků poskytnutých z jeho vlastního rozpočtu. Rozpočtová autonomie v mezích zákona je typickým znakem samosprávy a v českém právu územní samosprávy je rozhodování o rozpočtu v samostatné působnosti

kraje resp. obce. Ve vztahu k dotacím poskytnutým ze státního rozpočtu nebo ze zdrojů Evropské unie totiž vystupuje pouze v roli „prostředníka“ a nemůže být zkrácen na svých právech rozhodnutím, které ukládá vrácení finančních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu nebo ze zdrojů Evropské unie, byť na účet stěžovatele. Ten je pak v rámci výkonu přenesené působnosti vrátí podle pravidel stanovených ve smlouvě o poskytnutí dotace.

Uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace se stěžovatel zavázal mimo jiné k poskytnutí vlastních finančních prostředků. Z celkové částky schválené podpory ve výši 3.992.500 Kč představovaly finanční prostředky poskytnuté z rozpočtu stěžovatele 10 %, tedy částku 392.250 Kč. Zbývající finanční prostředky pocházely ze strukturálních fondů Evropské unie (80 %) a ze státního rozpočtu (10 %). Byla tedy splněna první podmínka, aby stěžovatel mohl být dotčen na svých právech rozhodnutím o vrácení poskytnutých dotací, respektive zrušením takového rozhodnutí.

O vrácení poskytnutých finančních prostředků stěžovatel nerozhodoval podle toho, z jakého zdroje byly tyto prostředky poskytnuty, nýbrž podle toho, zda se jednalo o neoprávněně použité finanční prostředky podle průběžné kontroly nebo o ostatní finanční prostředky po odečtení neoprávněně použitých finančních prostředků od dosud poskytnuté dotace, tj. k 31. 1. 2008.

Dotace měla být jejímu příjemci poskytnuta ve třech zálohových platbách ve výši 1.300.000 Kč, 1.115.000 Kč a 1.115.250 Kč a zbývajících 10 % dotace mělo být poskytnuto po ukončení realizace akce. Z dotace poskytnuté ke dni 31. 1. 2008 ve výši prvních dvou zálohových plateb (2.415.000 Kč), představuje částka 385.766,25 Kč finanční prostředky, které byly podle stěžovatele použity neoprávněně. Zastupitelstvo stěžovatele rozhodlo o jejich vrácení rozhodnutím ze dne 9. 12. 2008, č. j. KUOK 115548/2008, a to podle ust. § 36 odst. 1 zákona o krajích, které upravuje pravomoc zastupitelstva v rozhodování o majetkoprávních úkonech kraje. Vedle toho rozhodlo o odstoupení od smlouvy o poskytnutí dotací a stěžovatel následně uložil příjemci dotace rozhodnutím ze dne 27. 11. 2008, č. j. KUOK 111484/2008, vrátit zbývající poskytnuté finanční prostředky ve výši 2.029.233,75 Kč.

Pouze druhé z uvedených rozhodnutí bylo spolu se souvisejícím rozhodnutím o uložení penále za porušení rozpočtové kázně předmětem přezkumu ministerstva. Stěžovatel by tak nemohl být dotčen na svých právech, a ani aktivně legitimován k podání žaloby ve správním soudnictví, za situace, pokud by tímto rozhodnutím bylo rozhodnuto výhradně o části dotace poskytnuté ze státního rozpočtu či zdrojů Evropské unie. K tomu by došlo tehdy, kdyby bylo o všech finančních prostředcích poskytnutých z rozpočtu stěžovatele rozhodnuto prvním rozhodnutím nebo kdyby nebyly finanční prostředky z rozpočtu stěžovatele doposud vůbec poskytnuty. K takovému závěru však nelze dospět. Podle výdajových platebních poukazů byly v případě prvních dvou zálohových plateb rozlišovány částky v poměru odpovídajícím poměru jednotlivých zdrojů dotace (80:10:10), nicméně na účet příjemce dotace byla vždy převedena celá zálohová platba bez tohoto rozlišení. Příjemce dotace následně využíval poskytnuté finanční prostředky bez rozlišování jednotlivých zdrojů dotace.

Rozhodl-li stěžovatel o povinnosti příjemce dotace vrátit poskytnuté finanční prostředky, ať již ve vztahu k podle něj neoprávněně použitým finančním prostředkům nebo v návaznosti na odstoupení od smlouvy o poskytnutí dotace, činil tak ve vztahu ke všem poskytnutým finančním prostředkům bez rozdílu a bez ohledu na jejich původ. Rozhodoval tedy i o finančních prostředcích poskytnutých ze svého rozpočtu a zkrácení na svých právech mu tak přísluší tvrdit z pozice subjektu, o jehož majetku bylo rozhodováno. Napadené rozhodnutí ministerstva proto lze považovat za rozhodnutí, kterým byla dotčena právní sféra stěžovatele.

V tomto řízení Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší posuzovat, zda stěžovatel takto rozhodnout mohl, popř. zda jeho rozhodnutí bylo v souladu s právními předpisy a ustanoveními smlouvy o poskytnutí dotace.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že stěžovatel je aktivně legitimován k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí ministerstva.

Z toho důvodu je napadené usnesení městského soudu nezákonné a Nejvyšší správní soud ho zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., neboť neshledal důvody pro nařízení jednání.

V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 8. listopadu 2012

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu