



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobkyně **ELEKTROTECHNIKY - Tesly Kolín, a. s.**, se sídlem Havlíčkova 260, 280 02 Kolín, zastoupené JUDr. Jířím Vsetečkou, advokátem se sídlem Orlická 163, 500 03 Hradec Králové, proti žalovanému **Finančnímu ředitelství v Praze**, se sídlem Žitná 12, 120 00 Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 5. 2006, č. j. 3378/06-170, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2007, č. j. 11 Ca 283/2006 - 59,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e 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 :

Dne 29. 5. 2006 změnil žalovaný k odvolání žalobkyně platební výměr vydaný Finančním úřadem v Kolíně (dále jen „správce daně“) dne 1. 9. 2005, tak, že částka penále za zdržené prostředky státního rozpočtu se mění z částky 324 000 Kč na částku 462 000 Kč. Důvodem byla skutečnost, že žalobkyně porušila rozpočtovou kázeň tím, že včas neodvedla do státního rozpočtu splátku ve výši 400 000 Kč půjčky poskytnuté Ministerstvem průmyslu a obchodu na rok 1998 v celkové výši 2 000 000 Kč na základě smlouvy č. PZ-D2/03/98 o podmínkách poskytnutí a využití finančních prostředků ze státního rozpočtu České republiky na podporu výzkumu a vývoje v roce 1998 formou návratné finanční výpomoci.

Proti rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou k Městskému soudu v Praze, který ji svým rozsudkem ze dne 11. 10. 2007 zamítl.

Ve včas podané kasační stížnosti a v jejím doplnění žalobkyně namítla, že předmětem řízení před soudem byla jen ta část předchozího řízení před správním orgánem pojednávající o penále, ačkoliv dosud je vedeno řízení o jistně - rozhodnutí o příslušenství tak předchází rozhodnutí o jistně.

Podle žalobkyně podléhá sankce za zadržené prostředky státního rozpočtu režimu soukromoprávnímu, nikoliv veřejnoprávnímu. Žalobkyně tento svůj závěr neopírá pouze o jediný smluvní závazkový vztah, nýbrž o na sebe navazující smluvní závazkové vztahy jednotného obsahu; takový smluvní vztah podléhá občanskoprávnímu režimu s ohledem na obsah závazkového vztahu, jednání stran a společný cíl jednajících subjektů. Na uloženou povinnost nelze pohlížet pouze prismatem jediné smlouvy. Rovněž nelze zcela nekriticky přijmout, že se v daném případě jednalo o prostředky ze státního rozpočtu a že na tyto prostředky vždy dopadá režim veřejného práva, jak to učinil žalovaný a soud.

Dále žalobkyně uvedla, že jí bylo soudem vytknuto, že nedostála své povinnosti líčení skutkových okolností v žalobě a že některé žalobní body byly příliš obecné, a to vzdor tomu, že s ohledem na ucelený a navazující systém smluv žalobkyně v žalobě skutkové a právní důvody uvedla včetně toho, jakým způsobem se smluvní vztah mezi žalobkyní a Ministerstvem průmyslu a obchodu odvíjel v souvislosti s řešením výzkumného úkolu.

Žalobkyni také nelze vytýkat, že nemá povědomost o kmenovém charakteru prostředků, jež používá ústřední orgán státní správy. Navíc v situaci, kdy z jedné strany jsou používané prostředky společného financování limitovány rozpočtovým obdobím a kdy soukromý subjekt je takto nucen nepřímou akceptovat režim smluvního zajištění vícerými smlouvami, ačkoliv by bylo žádoucí vše zajistit smlouvou jedinou. Jednotlivé dílčí smlouvy je proto třeba chápat jako ucelený dílčí celek a takto jej i interpretovat.

Dle názoru žalobkyně citované právní předpisy, které byly použity k odůvodnění charakteru poskytnutých prostředků, nerozlišují, co může a nemůže být obsahem takového závazkového vztahu. Jestliže lze prostředky použít rovněž smlouvou o půjčce, pak je takový pokyn určený toliko pro ústřední orgán státní správy; žalobkyně takové dispozici podrobena není. Smluvní volnost na straně žalobkyně je smluvní volností úplnou, smluvní volnost ústředního orgánu státní správy je omezena jeho dispozicemi a postavením. Pokud strany projevily svou vůli ve smlouvě, nelze s ohledem na obsah takové smlouvy bez dalšího usoudit na to, že prostředky, které byly půjčeny podle uvedené smlouvy, jsou prostředky ze státního rozpočtu podléhající regulaci shodně pro obě smluvní strany. Za takového stavu orgány finanční správy plní funkci arbitra, v řízení před nímž mají obě strany - žalobkyně i ústřední orgán státní správy - rovnocenné postavení, kde nelze nekriticky dávat tvrzením ústředního orgánu státní správy větší váhu než námitkám žalobkyně. Řízení před finančními orgány má potom kontradiktorní povahu, která v daném případě dodržena nebyla, když bylo přisvědčeno dopředu určenému charakteru poskytnutých finančních prostředků, aniž by bylo jakkoliv prokázáno, že takovými prostředky jsou. Žalobkyně poukazuje na rozdíl mezi poskytnutím dotací či subvencí a poskytnutím prostředků podle smlouvy o půjčce, jak s nimi nakládá příslušný právní předpis.

Žalobkyně také poukázala na skutečnost, že obsahem předmětných smluv je rovněž řada povinností plynoucích ze závazkového vztahu, které nejsou spojeny s poskytnutými prostředky, a věc proto nespadá do řízení před finančními orgány, nýbrž podléhá rozhodovací pravomoci obecných soudů. Názor soudu, že není rozhodné to, zda lze na smlouvu uzavřenou mezi žalobkyní a ústředním orgánem státní správy nahlížet jako na úkon soukromého práva, nýbrž to, jaký je charakter poskytnutých peněžních prostředků, je nesprávný. Není totiž postaveno najisto, zda poskytnuté peněžní prostředky mají vůbec charakter prostředků podléhajících režimu § 30 odst. 1 zákona České národní rady č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky). Nekritické hodnocení charakteru finančních prostředků poté dle žalobkyně znamená posouzení každé sumy prostředků tak, že vždy takovému režimu podléhají, což ústí do potírání samostatného jednání a konání ústředních orgánů státní správy. Soukromé subjekty vstupující do vztahů s ústředními orgány státní správy navíc nemohou takový postup legitimně očekávat.

Žalobkyně proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o odkladném účinku kasační stížnosti a dále aby zrušil napadený rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření k žalobě, plně se ztotožnil s argumentací v rozsudku městského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Kasační stížnost není důvodná.

Žalobkyně v poněkud svérázně stylizované a syntakticky avantgardně pojaté kasační stížnosti nejprve namítá, že rozhodnutí městského soudu o penále v dané věci předchází rozhodnutí téhož soudu o jistině (o níž řízení stále probíhá). Tuto námitku nepovažuje Nejvyšší správní soud za důvodnou. Ačkoliv je zcela jistě žádoucí i logické, aby soudy nejprve posuzovaly zákonnost jistiny (daně, resp. odvodu za porušení rozpočtové kázně) a teprve poté zákonnost penále, nelze v případě obráceného postupu soudům nic vytknout, neboť zákon povinnost projednat a rozhodnout nejprve rozhodnutí o dani a až poté rozhodnutí o penále závazně nestanoví. Důsledky vydání rozhodnutí o penále před rozhodnutím o dani jsou totiž stejné jako při rozhodování v opačném pořadí - bude-li soudem zrušeno rozhodnutí správce daně o dani, nebude možné již na žalobkyni vymáhat penále (byť dříve potvrzené soudem), neboť dle § 58 zákona České národní rady č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen „daňový řád“), sleduje příslušenství osud daně. Pokud rozhodnutí správce daně o dani zrušeno nebude, nemá to na rozhodnutí o penále žádný vliv. Tento způsob projednávání a rozhodování věcí tedy nemůže žalobkyni nikterak zkrátit na jejích právech a žalobkyně ostatně ani sama neuvádí, jak by tímto postupem městského soudu měla být na svých právech zkrácena.

V další námitce žalobkyně brojí proti tomu, že městský soud označil některé části žaloby za příliš obecné a blíže se jimi nezabýval, ačkoliv dle názoru žalobkyně tato své povinnosti vylíčení skutkových a právních důvodů dostála. Ani tato námitka není důvodná. Městský soud v rozsudku označil za příliš obecná žalobní tvrzení v bodě I. a II. žaloby, přičemž v bodě I. žalobkyně jen obecně tvrdí nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného a správce daně a v bodě II. se obsáhle věnuje líčení skutkových okolností případu, aniž by však z nich dovodila nějaké konkrétní závěry, resp. námitky proti postupu správce daně, žalovaného nebo městského soudu. V těchto případech tedy městský soud postupoval správně, pokud se jimi blíže nezabýval. Městský soud rovněž označil za obecné námitky obsažené v bodě III. žaloby - s námitkou chyby v psaní a s námitkou novace smluv o poskytnutí dotace se však v odůvodnění svého rozsudku vypořádal a blíže se nevyjádřil pouze k tvrzení žalobkyně, že zpráva o daňové kontrole neposkytuje žádný přezkoumatelný závěr a je statistickým uspořádáním dat. Také Nejvyšší správní soud považuje posledně uvedenou námitku za zcela obecnou, z níž nelze usoudit, proč považuje žalobkyně zprávu za nepřezkoumatelnou a co dovozuje ze svého tvrzení o statistickém uspořádání dat; městský soud se tedy nedopustil žádné chyby, pro niž by bylo nutné jeho rozsudek zrušit.

Další námitky se týkají toho, jakým právním režimem se řídí poskytování dotací - zda režimem občanskoprávním (jak tvrdí žalobkyně) nebo veřejnoprávním (což vyplývá z rozhodnutí soudu i žalovaného). V této souvislosti je nutné nejprve určit, který právní předpis poskytování dotace v předmětném případě upravoval. Jelikož dotace byla poskytnuta v roce 1998, řídilo se toto poskytnutí zákonem České národní rady č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky). Tento zákon byl sice s účinností od 1. 1. 2001 zrušen zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ovšem podle jeho § 77 odst. 1 a § 78 se jak na prostředky státního rozpočtu poskytnuté před účinností tohoto zákona, tak na porušení rozpočtové kázně, ke kterému došlo před účinností tohoto zákona a které bylo zjištěno za jeho účinnosti, použijí dosavadní právní předpisy, v nyní posuzovaném případě tedy právě zákon č. 576/1990 Sb., k čemuž zcela shodně dospěl i městský soud.

Otázkou právního režimu poskytování dotací podle nyní již neúčinného zákona č. 576/1990 Sb. se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005 - 90, www.nssoud.cz, v němž vyšel i z nové právní úpravy a konstatoval, „že by bylo zcela proti smyslu poskytování dotací podřazovat je režimu občanskoprávnímu, jak alternativně navrhuje stěžovatel. Zatímco v občanskoprávních vztazích jsou jejich účastníci v zásadě rovném postavení, při poskytování dotací ze státního rozpočtu je zachováno vrchnostenské postavení poskytovatele dotace. Z tohoto jeho postavení (na rozdíl od postavení účastníka občanskoprávních vztahů) plyne, že může autoritativně rozhodovat o podmínkách poskytnutí dotace, které jsou předmětem jednání mezi ním a příjemcem dotace pouze v té míře, jak stanoví zákon, či - v těchto zákonných limitech - jak stanoví sám poskytovatel dotace. Záleží pak na příjemci dotace, zda tyto podmínky akceptuje. Samotným smyslem aktu přijetí dotace totiž je, že příjemce přijímá určité dobrodíní ze strany státu a jakousi protivahou tohoto dobrodíní není - jako je tomu ve vztazích občanskoprávních, či obecněji soukromoprávních - jeho protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace, ale právě akceptace podmínek, za nichž je dotace přijímána. (...) Fáze poskytnutí dotace je totiž obecně, ze své povahy, jež byla naznačena výše, charakterizována autoritativností a značnou měrou volnosti v určování „pravidel hry“ na straně poskytovatele dotace a dobrovolností na straně jejího příjemce. Poskytovatel dotace v pozici orgánu veřejné moci je sice ve své volnosti v poskytování dotací omezen, jednak zákonem, jednak obecnými principy dopadajícími na veřejnou moc obecně, jako je zákaz libovůle, zákaz neústavní diskriminace, či zákaz měnit – zejména jednostranně či neodůvodněně - pravidla poskytování a realizace dotace po jejím poskytnutí apod., tato omezení však stále ponechávají relativně široký prostor jeho vůli.“

Z citovaného názoru tedy vyplývá, že poskytování dotací a potažmo i sankce za neoprávněně zadržené prostředky ze státního rozpočtu podléhají režimu veřejnoprávnímu. Na tom nemůže nic změnit ani typ právního úkonu, jakým byla dotace poskytnuta (je lhotežné, zda byla dotace poskytnuta prostřednictvím smlouvy či rozhodnutím), ani to, zda byl učiněn právní úkon jeden nebo zda jich bylo několik. Zde Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, který provedl rozbor vztahů mezi jednotlivými smlouvami o poskytnutí dotace na jednotlivé roky a rámcovou smlouvou z roku 2000 a dospěl k závěru, že rámcová smlouva z roku 2000 nebyla novací smlouvou č. Z-D2/03/98 z roku 1998, a proto je nutné na projednávaný případ týkající se pouze období roku 1998 použít právě jen smlouvu č. PZ-D2/03/98 a ne smlouvy jiné. Pokud jde o obsah smlouvy č. PZ-D2/03/98, mohl by být některý závazek v ní posuzován podle práva soukromého jen v případě, kdy by takový závazek zcela vybočil z předmětu smlouvy - tj. netýkal by se poskytnutí dotace, ale řešil by zcela jinou nesouvisející otázku mezi žalobkyní a Ministerstvem průmyslu a obchodu. K takovému excesu však v daném případě nedošlo: žalobkyně se mylí, pokud tvrdí, že obsahem předmětných smluv je rovněž řada povinností, které nejsou spojeny s poskytnutými prostředky - žalobkyně koneckonců tyto údajné povinnosti ani nijak blíže nespecifikuje.

Závěr o tom, že poskytování dotací podléhá režimu veřejného práva je nutno učinit i s ohledem na skutečnost, že finanční prostředky poskytnuté jako dotace jsou prostředky ze státního rozpočtu, jejichž správa se řídí předpisy veřejného práva. Neobstojí námitka žalobkyně, že v daném případě nebylo postaveno najisto, zda se jednalo o prostředky ze státního rozpočtu, a že žalobkyni není možné vytýkat, že si není vědoma charakteru poskytnutých prostředků. Již z názvu smlouvy ale i z jejích jednotlivých ustanovení totiž jasně vyplývá, že předmětem návratné půjčky budou prostředky ze státního rozpočtu (srov. čl. I., čl. II. odst. 3, čl. III., čl. IV odst. 1 atd.). Jelikož žalobkyně uvedenou smlouvu podepsala, musela si být vědoma, jaké finanční prostředky jí budou poskytnuty a jaké sankce jí mohou postihnout, pokud ustanovení smlouvy poruší (srov. výslovné upozornění v čl. VI odst. 8 smlouvy, že porušení smlouvy může být posuzováno jako porušení rozpočtové kázně podle § 30 rozpočtových pravidel).

Nelze také souhlasit s názorem žalobkyně, že zatímco ústřední správní orgán (Ministerstvo průmyslu a obchodu) je ve smluvní volnosti omezen, tak smluvní volnost žalobkyně je neomezená. Situace je totiž spíše opačná, neboť ústřední orgán státní správy relativně neomezeně stanovuje podmínky poskytnutí dotace a žalobkyně má možnost na tyto podmínky přistoupit nebo nepřistoupit. Jestliže žalobkyně tvrdí, že byla nucena akceptovat smluvní zajištění vícerymi smlouvami (na jednotlivé

roky), ačkoliv by bylo žádoucí vše ošetřit pouze smlouvou jednou, lze jen poznamenat, že zde se právě projevuje omezená smluvní volnost žalobkyně - jestliže Ministerstvo průmyslu a obchodu podmínilo poskytnutí dotace uzavřením více smluv na jednotlivé roky, musí žalobkyně tuto podmínku přijmout, chce-li dotaci získat.

Rovněž je zcela mylná představa žalobkyně, že správce daně je nezávislým arbitrem, který posuzuje spor mezi žalobkyní a Ministerstvem průmyslu a obchodu, kteří jsou v rovnocenném postavení. V daňovém řízení se autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech daňových subjektů, mezi něž náleží i žalobkyně; správce daně má vůči žalobkyni vrchnostenské postavení. Jedná se však o vztah mezi žalobkyní a správcem daně nikoliv o vztah mezi žalobkyní a Ministerstvem průmyslu a obchodu, který by měl správce daně posuzovat z pozice arbitra. Nelze tedy tvrdit, že ohledně zadržených prostředků ze státního rozpočtu jde o spor mezi žalobkyní a Ministerstvem průmyslu a obchodu - ke sporu může dojít jen mezi žalobkyní a správcem daně (resp. jeho nadřízeným orgánem), pokud žalobkyně nebude spokojena s výsledky daňového řízení. K řešení takového sporu jsou pak povolány soudy ve správním soudnictví. Napadá-li žalobkyně pravomoc finančních orgánů posoudit porušení smlouvy č. PZ-D2/03/98 (což je částečně v rozporu s jejím předchozím tvrzením o úloze správce daně) s tím, že věc podléhá rozhodovací pravomoci obecných soudů, mylí se. Jak správně poznamenal již městský soud, pravomoc územních finančních orgánů ukládat penále za zadržené prostředky ze státního rozpočtu vyplývá z § 30 odst. 6 zákona č. 576/1990 Sb., jakož i z § 1 odst. 3 ve spojení s odst. 1 daňového řádu.

Žalobkyně tedy se svými námitkami neuspěla. Jelikož v řízení o kasační stížnosti nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. Poněvadž Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti bezprostředně po předložení městským soudem, nezabýval se pro nadbytečnost žádostí žalobkyně o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (ostatně nijak blíže nezduvodněného). O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 10. července 2008

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu