

Spis 1 Afs 136/2008 byl spojen se spisem číslo 1 Afs 135/2008 a pod touto spisovou značkou bylo rozhodnuto takto:



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně **ELEKTROTECHNIKY – Tesly Kolín, a. s.**, se sídlem Havlíčkova 260, 280 02 Kolín, zastoupené JUDr. Jířím Všeťkou, advokátem se sídlem Orlická 163, 500 03 Hradec Králové, proti žalovanému **Finančnímu ředitelství v Praze**, se sídlem Žitná 12, 120 00 Praha 2, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 5. 2006, č. j. 3379/06 - 170 a č. j. 3380/06 - 170, v řízení o kasačních stížnostech žalobkyně proti rozsudkům Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2008, č. j. 6 Ca 300/2006 - 68 a č. j. 6 Ca 258/2006 - 69,

t a k t o :

- I. Věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod spisovými značkami 1 Afs 135/2008 a 1 Afs 136/2008 **se spojují** ke společnému projednání a nadále budou vedeny pod sp. zn. 1 Afs 135/2008.
- II. Kasační stížnosti **se zamítají**.
- III. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasačních stížnostech.
- IV. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasačních stížnostech.

O d ů v o d n ě n í :

Dne 29. 5. 2006 zamítl žalovaný odvolání žalobkyně proti platebnímu výměru vydanému Finančním úřadem v Kolíně (dále jen „správce daně“) dne 1. 9. 2005, č. j. 76656/05/034980/4493, kterým byla žalobkyni uložena povinnost odvést do státního rozpočtu neoprávněně zadržené prostředky ve výši 3 615 383 Kč. Důvodem byla skutečnost, že žalobkyně porušila rozpočtovou kázeň tím, že včas neodvedla do státního rozpočtu první a druhou splátku půjčky poskytnuté Ministerstvem průmyslu a obchodu na rok 1999 v uvedené výši na základě smlouvy č. PZ-D2/03/99 o podmínkách

poskytnutí a využití finančních prostředků ze státního rozpočtu České republiky na podporu výzkumu a vývoje v roce 1999 formou návratné finanční výpomoci ve znění dodatku č. 3/2001. Téhož dne změnil žalovaný k odvolání žalobkyně platební výměr správce daně ze dne 1. 9. 2005, č. j. 76712/05/034980/4493, tak, že částka penále za výše uvedené zadržené prostředky státního rozpočtu se mění z částky 519 923 Kč na částku 825 808 Kč.

Proti rozhodnutím žalovaného brojila žalobkyně žalobami k Městskému soudu v Praze, který je rozsudky ze dne 31. 1. 2008 zamítl.

Ve včas podaných kasačních stížnostech a v jejich doplněních žalobkyně brojila proti jistně i proti penále s tím, že není-li dán nárok na odvod zadržovaných prostředků v jistně, pak není dán ani nárok na penále. Žalobkyně nesouhlasila se závěrem městského soudu, že nedostála své povinnosti líčení skutkových okolností v žalobě a že některé žalobní body byly příliš obecné, neboť s ohledem na ucelený a navazující systém smluv žalobkyně v žalobě skutkové a právní důvody uvedla, k čemuž odkázala na podanou žalobu. Obdobně nesprávně soud naložil i s námitkou žalobkyně týkající se chyby v psaní. Žalobkyně poukázala také na to, že se městský soud nevypořádal s její argumentací týkající se tzv. rámcové smlouvy a jejího článku I.

Dále žalobkyně uvedla, že vztah mezi žalobkyní a Ministerstvem průmyslu a obchodu, v němž absentuje rozhodnutí o poskytnutí peněžních prostředků, jehož podmínky by byla žalobkyně povinna dodržet, podléhá 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.

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 vícerymi 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 projeví 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. Navíc smluvní rámec projednávané věci obsahuje i ohledně sankcí ryze soukromoprávní nástroje - ujednané smluvní pokuty.

Žalobkyně proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o odkladných účincích kasační stížnosti a dále aby zrušil napadené rozsudky Městského soudu v Praze a věci mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasačním stížnostem odkázal na svá vyjádření k žalobám, plně se ztotožnil s argumentací v rozsudcích městského soudu a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti zamítl.

Nejvyšší správní soud postupem podle ustanovení § 39 odst. 1 s. ř. s. spojil věci sp. zn. 1 Afs 135/2008 a 1 Afs 136/2008 ke společnému projednání, jelikož v obou případech jde o totožné účastníky a věci spolu skutkově souvisejí.

Kasační stížnosti nejsou důvodné.

Žalobkyně nejprve brojí proti tomu, že městský soud označil některé části žalob za příliš obecné a blíže se jimi nezabýval, ačkoliv dle názoru žalobkyně tato své povinnosti vyličení skutkových a právních důvodů dostála. Tato námitka není důvodná. Městský soud v rozsudcích označil za příliš obecná žalobní tvrzení v bodě I. a II. žalob, 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. žalob - 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. Pokud jde o tvrzení žalobkyně, že se městský soud nevypořádal s její argumentací týkající se tzv. rámcové smlouvy a jejího článku I, je toto zcela nepravdivé, neboť městský soud se tímto článkem i rámcovou smlouvou jako celkem podrobně zabýval na str. 6 a 7 obou rozsudků. Městský soud se tedy nedopustil žádné chyby, pro niž by bylo nutné jeho rozsudky 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 1999, 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 lhotejné, 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. PZ-D2/03/99 z roku 1999, a proto je nutné na projednávaný případ týkající se pouze období roku 1999 použít právě jen smlouvu č. PZ-D2/03/99 a ne smlouvy jiné. Pokud jde o obsah smlouvy č. PZ-D2/03/99, 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 excessu 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 veřejnoprávním režimu dotace nemůže změnit ani tvrzení žalobkyně o tom, že smlouva č. PZ-D2/03/99 používá soukromoprávní sankční nástroje - smluvní pokuty. Jednak je toto tvrzení nepravdivé (smlouva o smluvních pokutách nehovoří, pouze článek V. stanoví úrok z prodlení za neplnění některých závazků), jednak by i dílčí použití institutu smluvní pokuty nemohlo změnit právní režim celé smlouvy, jejímž účelem je poskytnutí dotace.

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 zadržovaných 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-D2/03/99 (což je částečně v rozporu s jejím předchozím tvrzením o úloze správce daně) s tím, že věc podléhá rozhodovací pravomoci obecných soudů, mýlí 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 kasačních stížnostech nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnosti jako nedůvodné. Poněvadž Nejvyšší správní soud rozhodl o kasačních stížnostech bezprostředně po předložení městským soudem, nezabýval se pro nadbytečnost žádostmi žalobkyně o přiznání odkladného účinku kasačním stížnostem (ostatně nijak blíže nezdůvodněného). 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 kasačních stížnostech 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 18. prosince 2008

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu