



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce: **Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad**, se sídlem Berní 2261/1, Ústí nad Labem, zastoupeného Mgr. Jiřím Schüllerem, advokátem se sídlem U Sluncové 666/12a, Praha 8, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 4. 2016, č. j. 15412/16/5000-10470-700938, o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 5. 2016, č. j. 15 Af 49/2016 – 23,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 23. 5. 2016, č. j. 15 Af 49/2016 - 23 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

Finanční úřad pro Ústecký kraj platebním výměrem ze dne 3. 9. 2015, č. 267/D/2015, č. j. 1926684/15/2500-31471-506373 uložil žalobci odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně ve výši 94.746 Kč. Porušení rozpočtové kázně shledal v nedodržení pravidel zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách při zadávání veřejné zakázky na služby „Iniciální mediální kampaň pro ROP SZ-2008“ zadávané v rámci projektu technické asistence. Odvolací finanční ředitelství (dále jen „žalovaný“) napadeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí finančního úřadu potvrdil.

Krajský soud v Ústí nad Labem (dále též „*krajský soud*“) usnesením ze dne 23. 5. 2016, č. j. 15 Af 49/2016 – 23 žalobu proti napadenému rozhodnutí odmítl. Krajský soud byl názoru, že žalobci nespědí aktivní procesní legitimace. Žalobce je právnickou osobou, která vykonává působnost v oblasti veřejné správy, na vztah státu a regionální rady soudržnosti se při činnostech upravených zákonem vztahují ustanovení o přenesené působnosti krajů obdobně. Z ustanovení § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje vyplývá, že veškerá činnost, kterou žalobce vykonává, je činností v rámci přenesené působnosti, jde tedy o činnost v oblasti veřejné správy. Žalobce tak vystupoval ve vztahu k finančnímu úřadu v pozici státního orgánu, nedisponoval proto žádnými veřejnými subjektivními právy, jejichž ochrany by se v rámci správního soudnictví mohl domáhat.

II. Kasační stížnost

Žalobce (dále též stěžovatel) proti usnesení krajského soudu podal kasační stížnost. V ní uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Krajský soud podle stěžovatele nezákonně odmítl jeho žalobu pro nedostatek aktivní procesní legitimity. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 2 As 36/2004 – 46 je stát aktivně legitimován k podání žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud byl v posuzovaném veřejnoprávním vztahu adresátem správní činnosti a nikoliv subjektem veřejné správy a nenacházel se tedy ve vrchnostenském postavení. Krajský soud nesprávně posoudil právní postavení stěžovatele, neboť ten v předmětném řízení nevystupoval jako orgán veřejné správy, nýbrž jako příjemce dotace. Dále stěžovatel rozporuje věcnou i místní příslušnost žalovaného a správce daně k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně dle rozpočtových pravidel a namítá nepřezkoumatelnost napadeného usnesení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatelce byl uložen odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel, neboť při nakládání s poskytnutými finančními prostředky došlo k porušení § 6, § 7 odst. 1 a § 44 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Otázku aktivní procesní legitimity stěžovatele žalovaný ponechal na zvážení Nejvyššího správního soudu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatnil důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. Je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98). Jestliže poté krajský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil důvody pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se merita věci, tedy toho, zda napadené rozhodnutí je zákonné či nikoli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008 - 80). Stěžejní otázkou v řízení proto je, zda stěžovateli svědčí aktivní žalobní legitimitace.

Totožnou otázku ve věci těchto účastníků posoudil Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 29. 9. 2016, č. j. 2 Afs 148/2016 – 145; dospěl zde k závěru, že stěžovateli aktivní legitimitace svědčí. V této i v právě projednávané věci přitom stěžejní otázka vyvstala za identických skutkových i právních okolností – stěžovatel se v obou případech brání uložení sankce za porušení rozpočtové kázně, žalovaný toto porušení zjistil při kontrole plnění podmínek pro přidělení peněžních prostředků poskytnutých Ministerstvem pro místní rozvoj České republiky ze státního rozpočtu a Evropského fondu pro regionální rozvoj v rámci Regionálního operačního programu na základě Rozhodnutí o poskytnutí dotace na rok 2008 ze dne 13. 2. 2008 č. 1/RS_SZ_2008. Nejvyšší správní soud proto při posouzení této kasační stížnosti taktéž vycházel ze závěrů, které zaujal již ve zmiňovaném rozsudku ze dne 29. 9. 2016, č. j. 2 Afs 148/2016 – 145. Od těchto závěrů neshledal důvod jakkoliv se odchýlit.

Krajský soud při svých úvahách vycházel z ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož platí, že „[k]do tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závažně určují jeho práva nebo povinnosti,

(dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak“.

Z tohoto ustanovení vyplývá, že přezkumná pravomoc soudu je dána, jsou-li kumulativně naplněny čtyři podmínky. Za prvé, žaloba směřuje proti aktu, který byl vydán orgánem moci výkonné či jiným z orgánů uvedených v legální definici v § 65 odst. 1 s. ř. s. Za druhé, tento orgán rozhodoval o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, jednalo se o rozhodování v oblasti veřejné správy. Za čtvrté, činností správního orgánu byla dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010 - 59, publ. pod č. 2133/2010 Sb. NSS). Rozsah přezkumné pravomoci soudu je třeba vykládat v souladu s ústavním principem tzv. „presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu braje roli širšího interpretačního vodítka pro případ pochybností o rozsahu kompetence správních soudů: v pochybnostech je nutné přezkum umožnit“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197).

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 8. 2015, č. j. 3 As 182/2014 – 34 uvedl, že ve správním soudnictví je poskytována ochrana zásadně subjektům stojícím vně státní moci a její veřejné správy, státu před ním samým poskytují soudy ochranu jen ve výjimečných případech především tam, kde byl stát zkrácen na právech z takového právního vztahu, v němž vystupuje jako právnická osoba. S odkazem na svůj rozsudek ze dne 11. 11. 2004, č. j. 2 As 36/2004 – 46 poté konstatoval, že ani skutečnost, že se jedná o stát, bez dalšího neznamená, že tomu by ochrana ve správním soudnictví nenáležela. Stát je totiž právnickou osobou veřejného práva (veřejnoprávní korporací) sui generis a tam, kde nevystupuje ve vrchnostenském postavení, může být nositelem veřejných subjektivních práv a povinností, jejichž ochrany se může domáhat i u správního soudu.

V posuzovaném případě je třeba nejprve v obecné rovině vyjasnit povahu stěžovatele jako subjektu práva (tj. zda se jedná o orgán státu, právnickou osobu soukromého práva či právnickou osobu veřejného práva). Ve druhém kroku je pak třeba zkoumat postavení stěžovatele ve správním řízení.

Zákonná úprava podpory regionálního rozvoje je významně ovlivněna právem Evropské unie. Dle čl. 174 Smlouvy o fungování Evropské unie je jedním z cílů Evropské unie posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti, to znamená snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů. Fungování Evropského fondu pro regionální rozvoj a základní principy správy regionálního rozvoje z prostředků Evropské unie v členských státech jsou upraveny v nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1303/2013 ze dne 17. 12. 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (dále jen „nařízení č. 1303/2013). Dle čl. 123 odst. 1 nařízení č. 1303/2013 „[k]aždý členský stát určí pro každý operační program celostátní, regionální nebo místní orgán veřejné správy nebo veřejný či soukromý subjekt jako řídicí orgán“. Dle čl. 125 odst. 1 téhož nařízení „[ř]ídicí orgán zodpovídá za řízení operačního programu v souladu se zásadou řádného finančního řízení“. Konkrétní úpravu organizačních aspektů správy regionálního rozvoje ponechává nařízení č. 1303/2013 (které má jinak na území členských států přímý účinek) na vnitrostátní právní úpravě.

Podle § 15 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje byly pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti zřízeny regiony soudržnosti. Dle § 16

zákonu o podpoře regionálního rozvoje se v každém regionu soudržnosti kromě regionu soudržnosti Praha zřizuje Regionální rada regionu soudržnosti (dále jen „regionální rada“), která je právnickou osobou a hospodaří podle vlastního rozpočtu (§ 16a téhož zákona). Regionální rada je řídicím orgánem Regionálního operačního programu pro příslušný region soudržnosti ve smyslu čl. 125 nařízení č. 1303/2013. Jejím úkolem je připravit a řídit provádění tohoto programu za účelem úspěšného využití finančních prostředků vyčleněných prostřednictvím strukturálních fondů na regionální rozvoj. Dle § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje vykonává působnost v oblasti veřejné správy a na její vztah ke státu se vztahují ustanovení o přenesené působnosti krajů obdobně.

Stěžovatel je dle aktuální zákonné úpravy nadán právní subjektivitou, byl zřízen zákonem a vykonává pravomoci v oblasti veřejné správy. Nejvyšší správní soud regionální rady řadí mezi tzv. ostatní veřejnou správu a konstatuje, že to „*nejdou orgány státní správy (přestože určitou část státní správy přeneseně vykonávají), a v žádném případě orgány samosprávy. Regiony soudržnosti, v nichž regionální rady působí, jsou územní jednotky v České republice vytvořené pouze za účelem sledování statistických charakteristik. Z hlediska stávající české správní struktury jsou jednotky NUTS umělého úrovně, která kromě částečné implementace strukturálních fondů není pro výkon veřejné správy (či jakýchkoliv jiných aktivit státu) využívána*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 10 As 177/2014 – 46).

Žalovaným rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí správce daně, jímž byla stěžovateli uložena povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně ve výši 94.746 Kč Kč. Na rozdíl od již zmiňovaného rozsudku ze dne 26. 5. 2016, č. j. 10 As 177/2014 – 46 (platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně zde vydala právě Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad) však stěžovatel v nyní posuzovaném případě vrchnostensky nevystupoval, nebyl v pozici správního orgánu prvního stupně, naopak byl sankcionovaným subjektem. Rozpočet stěžovatele byl tímto rozhodnutím zkrácen o hodnotu odpovídající výši odvodu, která pak v důsledku nemohla být využita ke stanovenému účelu (srov. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 2 As 36/2004 – 46). Uložením odvodu proto došlo k dotčení vlastnického práva stěžovatele ve smyslu práva nakládat s předmětem vlastnictví a užívat jej. Na překážku dotčení subjektivních veřejných práv přitom není, že finanční prostředky, kterými stěžovatel disponuje, pocházejí z veřejných zdrojů.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadeným rozhodnutím došlo k zásahu do vlastnického práva stěžovatele, a tedy do jeho veřejných subjektivních práv ve smyslu § 2 s. ř. s. Aktivní žalobní legitimace stěžovatele tudíž byla dána a krajský soud pochybil, když žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Z uvedených důvodů je kasační stížnost důvodná, Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), žalobu posoudí z hlediska důvodnosti a v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 19. října 2016

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu