



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **INTERTOUR, spol. s r. o.**, se sídlem Hrnčířská 195, Kutná Hora – Karlov, zast. JUDr. Janem Tryznou, Ph.D., advokátem se sídlem Botičská 4, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 2. 2014, čj. MF-84313/2013/12-1204, o kasační stížnosti osoby domáhající se postavení osoby zúčastněné na řízení: **Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad**, se sídlem Jeronýmova 21, České Budějovice, zast. JUDr. Janem Brodcem, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem Rubešova 8, Praha 2, proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 18. 7. 2014, čj. 10 Af 38/2014-97,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný a Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad **j e p o v i n n a** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3 400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce JUDr. Jana Tryzny, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) vede řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti platebnímu výměru č. 12/2013 na odvod za porušení rozpočtové kázně ze dne 21. 5. 2013, čj. RRRSJ 6338/2013,

vydanému úřadem Regionální rady regionu soudržnosti Jihozápad (dále též „Regionální rada“ nebo „Rada“).

[2] V průběhu řízení bylo krajskému soudu doručeno podání Regionální rady regionu soudržnosti Jihozápad, ve kterém oznámila, že hodlá uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Své podání spojila s podnětem ke zrušení usnesení o přiznání odkladného účinku, který byl krajským soudem žalobě přiznan. Naplnění podmínek pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení ve smyslu ustanovení § 34 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), spatřovala Regionální rada především v možném přímém dotčení jejich práv v důsledku případného zrušení rozhodnutí žalovaného, neboť žalobci uložený odvod za porušení rozpočtové kázně (v té době již exekučně vymáhaný) je ze zákona příjmem rozpočtu Regionální rady. V této souvislosti odůvodňovala Regionální rada potřebu uplatňování práv osoby zúčastněné na řízení rovněž možnými negativními důsledky odkladného účinku přiznaného žalobě a veřejným zájmem sledovaným Regionální radou, tj. využitím jejich rozpočtových prostředků na podporu cílu Regionálního operačního programu Jihozápad.

[3] Krajský soud napadeným usnesením rozhodl, že Regionální rada osobou zúčastněnou na řízení není. Konstatoval, že právo účastnit se řízení a vyjádřit se k němu má Regionální rada zaručeno prostřednictvím účasti žalovaného (Ministerstva financí) jako odvolacího orgánu v řízení proti platebnímu výměru vydanému úřadem Regionální rady, kterým byl žalobci dle ustanovení § 22 odst. 9 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále též „zákon o územních rozpočtech“), stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně. O uložení odvodu a penále dle citovaného ustanovení rozhoduje úřad Regionální rady, který je ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, výkonným orgánem Regionální rady, a zabezpečuje tudíž veškeré úkony spojené s funkcí řídicího orgánu Regionálního operačního programu a plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Regionální rady. Na základě uvedené struktury nesplňuje Regionální rada materiální podmínku dotčení na svých právech a povinnostech, a to s ohledem na skutečnost, že je subjektem, jehož výkonný orgán vystupoval v předmětné záležitosti veřejnoprávního vztahu jako vykonavatel státní moci vůči adresátu (žalobci). Regionální rada nemůže dle krajského soudu úspěšně tvrdit dotčení na svých právech, neboť účelem předkládaných tvrzení je odůvodnění správnosti závěrů vyslovených v rozhodnutí a nikoliv požadovaná ochrana práv a povinností.

II. Kasační stížnost

[4] Regionální rada (dále též „stěžovatelka“) podala proti usnesení krajského soudu včasnou kasační stížnost, v níž se domáhá jeho zrušení.

[5] Stěžovatelka předně s odkazem na judikaturu zdejšího soudu (rozsudek ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Afs 38/2013-53, nebo ze dne 12. 12. 2013, čj. 1 Afs 66/2013-54, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) konstatuje, že po uzavření smlouvy o podmínkách poskytnutí dotace formou veřejnoprávní smlouvy je ochrana kterékoliv smluvní strany poskytována prostřednictvím sporu z veřejnoprávní smlouvy, rozhodnutí o něm je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Je tudíž přesvědčena, že může být přímo dotčena zrušením rozhodnutí žalovaného, a to na svých právech a povinnostech založených smlouvou o podmínkách poskytnutí dotace, tedy jako poskytovatel

pokračování

dotace. Na tom přitom nemůže nic změnit skutečnost, že výkonný orgán stěžovatelky vystupoval v předmětné záležitosti veřejnoprávního vztahu jako vykonavatel státní moci vůči žalobci.

[6] Postavení stěžovatelky jako poskytovatele dotace je třeba odlišit od pravomoci a působnosti úřadu stěžovatelky při ukládání odvodů dle ustanovení § 22 zákona o územních rozpočtech. Krajský soud nevzal v úvahu postavení stěžovatelky jakožto smluvní strany veřejnoprávní smlouvy. Smlouva o podmínkách poskytnutí dotace předvídá různé postupy stěžovatelky jako poskytovatele dotace v případech, kdy dojde k porušení smluvních podmínek ze strany příjemce dotace. Do okamžiku proplacení dotace je stěžovatelka oprávněna jednostranně poskytovanou dotaci snížit (obrana příjemce dotace cestou vyvolání sporu z veřejnoprávní smlouvy); po proplacení dotace stěžovatelka dotačními prostředky již nedisponuje, a právní úprava obsažená v zákoně o územních rozpočtech proto předvídá vrchnostenské oprávnění úřadu stěžovatelky v postavení správce daně uložit odvod za porušení rozpočtové kázně. Pravomoc úřadu stěžovatelky ukládat v postavení správce daně odvody a penále za porušení rozpočtové kázně je však třeba posuzovat v rámci vztahu mezi poskytovatelem a příjemcem dotace vymezeného veřejnoprávní smlouvou za svou povahou zvláštní oprávnění jednoho z orgánů stěžovatelky, které je založeno přímo zákonem. Zákonodárce dal pravomoc ukládat odvody za porušení rozpočtové kázně úřadu stěžovatelky jako vykonavateli veřejné správy, nikoli stěžovatelce samotné. Pokud by pravomoc k ukládání odvodů za porušení rozpočtové kázně byla svěřena jinému správnímu orgánu vně stěžovatelky, stěžovatelka by podmínky pro postavení osoby zúčastněné na řízení jistě splňovala. Takový závěr je však dle stěžovatelky neudržitelný a nemůže v jeho důsledku dojít k oslabení ochrany práv poskytovatele dotace, tedy strany veřejnoprávní smlouvy.

[7] Stěžovatelka dále za nepřipadné označila konstatování krajského soudu, že její zájmy jsou v řízení dostatečně hájeny prostřednictvím žalovaného. Krajský soud dle jejího názoru zcela pominul komplexní povahu vztahu mezi stěžovatelkou a žalovaným, který mj. plní úkoly platebního a certifikačního orgánu a orgánu auditního; dle ustálené praxe rozhoduje spory ze smluv o podmínkách o poskytnutí dotace, vydává metodiku finančních toků atd.

[8] Závěrem stěžovatelka odmítla názor krajského soudu, že úřad stěžovatelky vystupuje v rámci veřejnoprávního vztahu založeného smlouvou o podmínkách poskytnutí dotace jako vykonavatel státní moci. To podle jejího názoru neplatí ani pro postup Rady podle zákona o územních rozpočtech.

III. Vyjádření žalobce a replika stěžovatelky

[9] Žalobce ve svém vyjádření odmítá argumentaci o dvojmístném postavení úřadu a stěžovatelky; naopak je přesvědčen, že úřad je orgánem stěžovatelky a naplňuje její vůli a zájem stanovený zákonem. Stěžovatelka při rozhodování o odvodech za porušení rozpočtové kázně nechrání vlastní zájem, vystupuje ve vrchnostenském postavení, neboť se jedná o rozhodování stěžovatelky ve fázi, která již přesáhla potenciálně rovné postavení poskytovatele a příjemce dotace ve sporu z veřejnoprávní smlouvy. V tomto kontextu žalobce poukázal na protokoly z kontrol rozpočtové kázně, které v záhlaví nesou označení stěžovatelky a současně jsou opatřeny razítkem úřadu stěžovatelky.

[10] Pro určení osob zúčastněných na řízení je dle žalobce nutné primárně vycházet z okruhu účastníků správního řízení. Stěžovatelka účastníkem správního řízení nebyla, neboť sama ve věci rozhodovala prostřednictvím úřadu. Při výkladu zastávaném stěžovatelkou by bylo nutné dospět

k závěru, že v případě vyhovění odvolání žalobce by stěžovatelka byla legitimována k podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného. Postavení úřadu v rámci stěžovatelky žalobce přirovnal ke vztahu mezi obcí a obecním úřadem, krajem a krajským úřadem, případně finančním úřadem a České republiky. Ve všech případech přitom jde o orgány jednotlivých veřejnoprávních korporací; při výkladu zastávaném stěžovatelkou by bylo nutné postavení osoby zúčastněné na řízení přiznat obci při jakémkoli rozhodnutí obecního úřadu ukládajícím povinnost plnění do rozpočtu obce nebo České republiky ve všech daňových věcech. Takový výklad je však dle žalobce nepřijatelný.

[11] Na základě shora uvedeného žalobce navrhl kasační stížnost zamítnout.

[12] Stěžovatelka podala k vyjádření žalobce repliku, ve které s odkazem na důvodovou zprávu k soudnímu řádu správnímu a odbornou literaturu poukázala na širší vymezení okruhu osob zúčastněných na řízení nežli výlučně omezené na účastníky správního řízení.

[13] Ve vztahu k argumentaci o dvojím postavení úřadu Regionální rady stěžovatelka doplnila, že úřad vystupuje v řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně jako samostatný správní orgán, který vykonává svou vlastní působnost svěřenou mu zákonem; lze jej tedy ve smyslu teorie práva funkčně chápat jako samostatný správní úřad. Úřad Regionální rady, resp. jeho ředitel, nejedná dle zákona o podpoře regionálního rozvoje za stěžovatelku navenek; nelze proto dovodit, že rozhodnutí o uložení odvodu je rozhodnutím stěžovatelky. Je tedy přesvědčena, že vůči žalobci na rozdíl od úřadu ve vrchnostenském postavení nevystupuje. Stěžovatelka se ztotožňuje s názorem žalobce o nepřipustnosti její pozice osoby zúčastněné na řízení z titulu rozhodnutí úřadu o uložení odvodu, je nicméně přesvědčena, že stěžejním důvodem pro přiznání postavení osoby zúčastněné na řízení je její pozice smluvní strany veřejnoprávní smlouvy. Rozhodnutí úřadu Regionální rady představuje rozhodnutí, které se nepochybně dotýká práv a povinností stěžovatelky, a proto by na ni mělo být nahlíženo jako na osobu, která se může stát zúčastněnou na řízení.

[14] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud již v minulosti rozhodoval o přípustnosti kasační stížnosti proti rozhodnutí, dle něhož určitá osoba není osobou zúčastněnou na řízení. Takové rozhodnutí má zásadní vliv na práva osoby, které není postavení osoby zúčastněné na řízení přiznáno, proto jej nelze ve smyslu § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. označit za usnesení, kterým se pouze upravuje vedení řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2005, čj. 7 As 43/2005-53, publikován pod č. 710/2005 Sb. NSS). Kasační stížnost je tedy z tohoto hlediska přípustná, Nejvyšší správní soud neshledal ani jiné důvody její nepřipustnosti.

[16] Soudní řád správní vymezuje v ustanovení § 34 odst. 1 osoby zúčastněné na řízení jako osoby, „*kteřé byly přímo dotčeny na svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat.*“ Ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. přitom předpokládá aktivní postup soudu při zjišťování okruhu osob zúčastněných na řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2005, čj. 1 As 39/2004-75, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

pokračování

[17] Krajský soud nepovažoval stěžovatelku za osobu zúčastněnou na řízení, neboť vystupovala prostřednictvím svého výkonného orgánu (úřadu) v projednávané věci v pozici správního orgánu prvního stupně.

[18] Judikatura Nejvyššího správního soudu se k otázce účasti správního orgánu prvního stupně v soudním řízení opakovaně vyjádřila se závěrem, že „[s]oudní řád správní nepočítá s účastí správního orgánu prvního stupně v řízení o žalobě proti správnímu rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. Vychází totiž z předpokladu, že řízení před správními orgány tvoří jeden celek a postačí, pokud žalobou napadené správní rozhodnutí v soudním řízení obhajuje toliko odvolací správní orgán, který je k tomu zpravidla lépe personálně i materiálně vybaven. Správní orgán, který rozhodl v prvním stupni, tedy není žalovaným, ačkoliv soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. může zrušit také jeho rozhodnutí a ve smyslu ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. je i správní orgán prvního stupně vázán právním názorem soudu. Postavení účastníka řízení nesvědčí správnímu orgánu prvního stupně ani z jiného titulu, nemůže být ani osobou zúčastněnou na řízení. Tou je totiž podle § 34 odst. 1 s. ř. s. osoba přímo dotčená na svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí správního orgánu, a nikoliv správní orgán, který vydal rozhodnutí v prvním stupni.“ (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2013, čj. 4 As 77/2013-25, nebo usnesení ze dne 27. 9. 2013, čj. 5 As 57/2013-16).

[19] Stěžovatelka nepochybně, že v projednávané věci rozhodl její úřad o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně dle § 22 zákona o územních rozpočtech v prvním stupni řízení. Je nicméně přesvědčena o svém oprávnění vystupovat v žalobním řízení v pozici osoby zúčastněné na řízení, neboť odděluje postavení Rady a jejího úřadu; úřad je třeba dle jejího názoru považovat při výkonu pravomoci podle zákona o územních rozpočtech za samostatný správní orgán. Stěžovatelka naopak hodlá hájit svá práva v žalobním řízení jako právnická osoba z titulu účastenství na veřejnoprávní smlouvě o poskytnutí dotace.

[20] Z předloženého správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že dne 27. 1. 2009 byla mezi žalobcem na straně příjemce a stěžovatelkou na straně poskytovatele uzavřena smlouva o podmínkách poskytnutí dotace z Regionálního operačního programu NUTS II Jihozápad na projekt „Revitalizace kulturní památky zámku Bystrice nad Úhlavou“. V Článku IX. smlouvy nazvaném „Porušení smluvních podmínek, nesrovnalosti a sankce“ je pod bodem 6 upraveno rozlišení nároku na vrácení příslušné částky vázící se k porušení porušení rozpočtové kázně nebo smlouvy. V případě, že vztah mezi poskytovatelem a příjemcem bude soukromoprávního charakteru, nárok bude uplatňován podle soukromého práva, především v občanskoprávním řízení. V případě veřejnoprávního charakteru vztahu bude nárok na vrácení příslušné částky dotace uplatňován poskytovatelem postupem podle § 22 zákona o územních rozpočtech. Z obsahu platebního výměru ze dne 21. 5. 2013, č. 12/2013, na odvod za porušení rozpočtové kázně dále vyplývá, že u žalobce byla v průběhu roku 2012 provedena série kontrol dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, s odkazem na zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, na základě kterých byla povinnost k odvodu uložena.

[21] Stěžovatelka odvozuje své postavení osoby zúčastněné na řízení ve správním soudnictví z titulu jedné ze stran sporu z veřejnoprávní smlouvy. Nejvyšší správní soud podotýká, že v nyní projednávané věci se nelze zabývat veškerými alternativami postavení Regionální rady jakožto smluvní strany veřejnoprávní smlouvy a různými důvody a podobami sporu z veřejnoprávní smlouvy. Jeho úkolem v dané věci je posoudit, zda Regionální rada může mít postavení osoby zúčastněné na řízení v řízení, v němž rozhodovala v 1. stupni řízení prostřednictvím svého úřadu o odvodu za porušení rozpočtové kázně dle zákona o územních rozpočtech. Pouze k tomuto postavení Regionální rady jsou uváděny všechny následující závěry.

[22] Spory z veřejnoprávních smluv nejsou správním řádem nijak charakterizovány dle důvodu vzniku či obsahu, ustanovení § 169 odst. 1 správního řádu pouze podle určení smluvních stran upravuje, jaké subjekty o sporech rozhodují. Zákon o územních rozpočtech upravuje zvláštní případ sporu z veřejnoprávní smlouvy – z důvodu porušení rozpočtové kázně. Ukládá stěžovatelce povinnost definovat a odhalovat u jí poskytnutých dotací případy, v nichž došlo k porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 odst. 1, 2 zákona o územních rozpočtech. V takových případech stěžovatelka postupuje podle daňového řádu (§ 22 odst. 15 zákona o územních rozpočtech) a je povinna ukládat odvody za porušení rozpočtové kázně. Příjemce dotace je v takovém řízení v postavení daňového subjektu. Stěžovatelka tedy při porušení smluvních podmínek veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace, které je možno definovat jako porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 zákona o územních rozpočtech nezahajuje spor z veřejnoprávní smlouvy dle správního řádu, ale postupuje podle zvláštního zákona, tj. zákona o územních rozpočtech. Jedná se zvláštní případ porušení veřejnoprávní smlouvy, úprava § 22 zákona o územních rozpočtech je vůči § 167 správního řádu speciální. Poměr speciality potvrzuje i komplexní úprava ustanovení § 22 zákona o územních rozpočtech, neboť odlišným způsobem od úpravy sporů z veřejnoprávních smluv dle správního řádu stanoví subjekty, které rozhodují o odvodu, upravuje jejich postup i opravné prostředky – odvolání, včetně taxativního výčtu způsobu rozhodnutí odvolacích orgánů (§ 22 odst. 10 zákona č. 250/2000 Sb.).

[23] Pouze na základě skutečnosti, že dotace byla poskytnuta formou veřejnoprávní smlouvy, tedy nelze dovodit jiné postavení stěžovatelky v projednávané věci, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, nežli je její vrchnostenské postavení v řízení vedeného dle daňového řádu vůči porušiteli – příjemci dotace.

[24] Stěžovatelka namítá, že je nutno oddělovat rozhodování a úkony Rady jakožto samostatné právnické osoby s právní subjektivitou a rozhodnutí vydaná úřadem Rady. Nejvyšší správní soud s tímto výkladem nesouhlasí. K tomu (a ke všem ostatním námitkám stěžovatelky) považuje za nutné stručně připomenout historii a důvody vzniku Regionálních rad v jejich současné podobě a na základě toho shrnout jejich postavení a povahu činnosti.

[25] Podle § 15 zákona o podpoře regionálního rozvoje byly pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti zřízeny regiony soudržnosti. Jejich územní vymezení je totožné s územními statistickými jednotkami nazývanými NUTS 2. Regionální rada je řídicím orgánem Regionálního operačního programu pro příslušný region soudržnosti (§ 16 odst. 1 zákona o podpoře regionálního rozvoje). Jejím úkolem je připravit a řídit provádění tohoto programu za účelem úspěšného využití finančních prostředků vyčleněných prostřednictvím strukturálních fondů na regionální rozvoj. Toto je zákonem stanovený účel zřízení Regionálních rad, od něho je nutno odvíjet obsah jejich činnosti.

[26] Důvodem vzniku Regionálních rad v současné podobě, tj. právnických osob s právní subjektivitou, byly podmínky stanovené Evropskou unií zahrnující existenci národních struktur, které by byly odpovědné za realizaci regionálních operačních programů. V úvahu zpočátku přicházely kraje a jejich úřady. Tento model však nebyl shledán vyhovujícím, neboť postavení krajů jakožto jednotek územní samosprávy výrazně omezovalo schopnost státu ovlivňovat aktivity územní samosprávy prováděné v rámci samostatné působnosti (včetně kontroly), což bylo ve vztahu k podobě závazků stanovených Evropskou komisí při využívání podpory v rámci politiky soudržnosti hodnoceno jako riziko. Dalším důvodem proti využití krajů byla jejich jiná úroveň v hierarchii statistických jednotek EU (tzv. NUTS), než stanovila Evropská komise, která trvala na zřízení řídicích orgánů regionálních operačních

pokračování

programů minimálně na územních celků s počtem obyvatel mezi 800 tisíci a třemi miliony. Na této úrovni však v ČR neexistovala instituce s právní subjektivitou, která by byla schopna tento úkol zajistit.

[27] Z uvedených důvodů byl ustanoven právní subjekt na úrovni NUTS II a v souladu s příslušnou evropskou legislativou byla definována jeho odpovědnost, kompetence, orgány i systém fungování. K tomu byl využit stávající zákon o podpoře regionálního rozvoje, který zřízení a fungování tzv. Regionálních rad regionů soudržnosti obsahoval, nicméně do té doby to byly struktury bez právní subjektivity. Od 1. 7. 2006 byl zákon o podpoře regionálního rozvoje novelizován a vznikly Regionální rady regionů soudržnosti jakožto právnické osoby, které fungují výhradně za účelem realizace operačních programů (dále také „ROP“). Svoji činnost vykonávají prostřednictvím orgánů: výbor, úřad a předseda (§ 16 odst. 4 zákona o podpoře regionálního rozvoje).

[28] Je nutno připustit, že právní postavení regionálních rad je specifické a i po téměř deseti letech jejich působení v současné podobě stále v určitých bodech sporné. Podle Nejvyššího správního soudu lze z právního hlediska regionální rady zařadit mezi tzv. ostatní veřejnou správu, nejsou 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 umělé úrovně, která kromě částečné implementace strukturálních fondů není pro výkon veřejné správy (či jakýchkoliv jiných aktivit státu) využívána.

[29] Dle současného znění § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje Regionální rada vykonává působnost výhradně v oblasti veřejné správy. Regionální rady podle tohoto ustanovení vykonávají pouze úkoly vyplývající z přímo použitelných nařízení EU. Konkrétně funkce řídicího orgánu Regionálního operačního programu podle § 16 odst. 3 zákona o podpoře regionálního rozvoje se opírá o vymezení funkcí řídicího orgánu v čl. 60 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006. Nová funkce zprostředkujícího subjektu doplněná zákonem č. 298/2015 Sb. se opírá o čl. 123 odst. 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 a z hlediska vymezení úkolů o čl. 125. Obdobně mají oporu v přímo použitelných nařízeních i další úkoly v souvislosti s implementací fondů EU, jejichž výkonem může být Regionální rada řídicím orgánem pověřena. Zákon pro vymezení působnosti Regionální rady nepoužil termín „přenesená působnost“, který je v platných právních předpisech vymezen pro působnost obcí a krajů, aby byl odlišen od působnosti samostatné. Regionální rada není orgánem územní samosprávy, proto byl záměrně použit vhodnější termín dle § 1 odst. 1 správního řádu a § 1 odst. 1 zák. č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), a to "výkon působnosti v oblasti veřejné správy" (viz důvodová zpráva k bodu 7 zákona č. 298/2015 Sb.).

[30] Výklad stěžovatelky, dle kterého je nutno rozhodnutí úřadu o odvodu pro porušení rozpočtové kázně oddělit od osoby Regionální rady a nepovažovat je za projev vůle této právnické osoby, Nejvyšší správní soud shledává za zjevně rozporný s již výše citovanými § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje a § 22 odst. 9 zákona o územních rozpočtech. Regionální Rada je právnickou osobou – veřejnoprávní korporací, která jedná pouze prostřednictvím svých orgánů. Podle § 22 odst. 11 písm. b) zákona o územních rozpočtech rozhoduje o uložení odvodu a penále pro porušení rozpočtové kázně u Regionální rady její úřad. Rozhodnutí, které funkčně dle zákona činí za Radu Úřad, jsou rozhodnutími Rady regionální soudržnosti, nikoliv vnějším samostatným projevem vůle úřadu, který by jiný orgán Rady mohl

v následných řízeních napadnout. Vyplyvá to též z § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje, podle něhož působnost v oblasti veřejné správy vykonává Rada – nikoliv její jednotlivé orgány.

[31] Rozhodnutí Rady a úřadu nelze z vnějšího pohledu oddělovat, neboť Regionální rada nemá působnost rozdělenou na samostatnou a přenesenou jako je tomu u krajů a obcí. U těchto jednotek územní samosprávy může v určitých specifických případech docházet ke střetu rozhodování např. obecního úřadu v rámci přenesené působnosti o záležitosti spadající do samostatné působnosti obce. To se však u Regionální rady soudržnosti nemůže stát. Samostatná působnost pojmově znamená samostatný výkon samosprávy – péče o všestranný rozvoj území a o potřeby občanů. Jak je výše uvedeno, regiony soudržnosti jsou sice územní, ale pouze administrativní jednotkou zřízenou na základě podmínek stanovených Evropskou komisí pro tvorbu a přijímání programů na regionální rozvoj a řádné čerpání prostředků EU. Regionální rady se zodpovídají pouze vůči státu. Jsou personálně tvořeny zástupci krajů, jsou tedy odvozeny od územní samosprávy, ale nejsou orgánem územní samosprávy – materiálně ani formálně, neboť územní samospráva je zakotvena v Ústavě. Regionální rada je právnickou osobou vykonávající působnost výhradně v oblasti veřejného práva, odpovědnou za svoji činnost pouze státu (jemu určeným orgánům), který ji zřizuje; z této pozice činí všechny své úkony.

[32] Stěžovatelka dále namítala, že pokud by pravomoc k ukládání odvodů za porušení rozpočtové kázně byla svěřena jinému správnímu orgánu vně stěžovatelky, stěžovatelka by podmínky pro postavení osoby zúčastněné na řízení jistě splňovala. Tato námitka jednak popírá povinný postup Regionální rady podle § 22 zákona o územních rozpočtech a je opět opřena o předpoklad, že rozhodování úřadu je možno izolovat od činnosti Rady, který je vyvrácen v předchozích odstavcích. Výklad § 22 odst. 11 zákona o územních rozpočtech provedený stěžovatelkou, podle něhož je rozhodování o odvodu za porušení rozpočtové kázně svěřeno nikoliv Radě, ale úřadu jako samostatnému a od Rady oddělitelnému subjektu, je nutno odmítnout i s odkazem na obdobnou úpravu § 22 odst. 7 zákona o územních rozpočtech, dle které obce a kraje rozhodují o těchto otázkách v samostatné působnosti a to prostřednictvím obecních či krajských úřadů. Jazykové vyjádření je zcela shodné (např. „za porušení rozpočtové kázně rozhoduje v samostatné působnosti u obce obecní úřad“), je však zjevně vyloučeno, aby rozhodnutí, která přijímají obce či kraje v samostatné působnosti, nebyla přičitatelná těmto osobám – jednotkám územní samosprávy, ale pouze jejich úřadům. Nejvyšší správní soud na základě uvedeného uzavírá, že § 22 odst. 11 zákona o územních rozpočtech svěřil rozhodování o odvodu za porušení rozpočtové kázně Regionální radě s funkčním určením orgánu, která bude o těchto záležitostech uvnitř právnické osoby rozhodovat. Radu je tedy nutno považovat za správní orgán, který rozhoduje podle uvedeného ustanovení zákona o územních rozpočtech v prvním stupni řízení o porušení rozpočtové kázně.

[33] Regionální rada hospodaří podle vlastního rozpočtu za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem a zajišťuje výkon finanční kontroly podle zvláštního právního předpisu (zákon o finanční kontrole). Hospodaření Regionální rady za uplynulý kalendářní rok přezkoumává podle zvláštního právního předpisu Ministerstvo financí (viz § 16a zákona o podpoře regionálního rozvoje). Ministerstvo financí je tedy nejen odvolacím orgánem v řízení o odvodu pro porušení rozpočtové kázně dle § 22 zákona o územních rozpočtech, ale i podle zákona o podpoře regionálního rozvoje orgánem způsobilým i zákonem povolaným hájit veřejné zájmy týkající se rozpočtu Regionální rady.

[34] Argumentace, že Regionální rada musí mít v řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně vedle Ministerstva financí samostatné postavení a hájit zájmy svého rozpočtu, nemá oporu v citovaných právních předpisech, a je v rozporu zejména s § 16a zákona o podpoře

pokračování

regionálního rozvoje. Ministerstvo financí z pozice kontrolního a odvolacího orgánu v této fázi řízení přejímá vůči státu odpovědnost za řádný odvod pro porušení rozpočtové kázně do rozpočtu Regionální rady.

[35] Stěžovatelka se v dané věci považuje za právnickou osobu, která mohla být přímo dotčena ve svých právech a povinnostech zrušením rozhodnutí žalovaného krajským soudem. V posuzované věci – v řízení o odvodu pro porušení rozpočtové kázně - však stěžovatelka vystupuje jako veřejnoprávní subjekt, na který byl na základě zákona přenesen výkon státní, resp. veřejné, správy, a to poskytování dotací z veřejných prostředků a následná kontrola, včetně ukládání sankcí. V daném případě se jedná o výkon veřejné správy, nikoliv o výkon subjektivních práv a povinností této právnické osoby. V řízení o odvodu pro porušení rozpočtové kázně je dle § 22 zákona č. 250/2000 Sb. výkon veřejné správy výslovně upraven tak, že je stanoven odvolací orgán, který vystupuje v postavení žalovaného v případném řízení o žalobě ve správním soudnictví a z této pozice hájí veřejný zájem na řádném nakládání s dotacemi poskytnutými z rozpočtu Regionální rady.

[36] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného dospěl k závěru, že stěžovatelka v projednávané věci nebyla osobou zúčastněnou na řízení a krajský soud o této otázce rozhodl v souladu se zákonem.

V. Závěr a náklady řízení

[37] Stěžovatelkou uplatněné kasační námitky nebyly ve vztahu k napadenému rozsudku krajského soudu shledány důvodnými, v řízení nebyly zjištěny ani jiné nedostatky, ke kterým Nejvyšší správní soud dle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlíží z úřední povinnosti, kasační stížnost byla proto v souladu s § 110 odst. 1, větou poslední, s. ř. s. zamítnuta.

[38] Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[39] Procesně úspěšnými účastníky jsou žalobce a žalovaný, kterým tak v obecné rovině přísluší právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem a náleží mu odměna za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Odměna činí podle § 9 odst. 4 písm. d) uvedené vyhlášky 3 100 Kč a 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 vyhlášky), celkem tedy 3 400 Kč. Uvedenou částku je stěžovatelka povinna vyplatit žalobci prostřednictvím jeho zástupce JUDr. Jana Tryzny, advokáta se sídlem Botičská 4, Praha 2, a to do třiceti (30) dnů od právní moci tohoto rozsudku. Žalovanému, jak vyplývá z obsahu spisu, náklady v tomto řízení nevznikly, Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 26. května 2016

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu