



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 3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2013, č. j. 3 Af 14/2010 - 94,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem ze dne 27. 6. 2013, č. j. 3 Af 14/2010 - 94, zamítl Městský soud v Praze žalobu podanou žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) ze dne 27. 1. 2010, č. j. MV-8891-12/ODK-2009, kterým byla zrušena rozhodnutí stěžovatele ze dne 27. 11. 2008, č. j. KUOK 111484/2008, a č. j. KUOK 111492/2008. Prvním z těchto rozhodnutí stěžovatel uložil Společenství Romů na Moravě, o. p. s., odvod peněžních prostředků ve výši 2.029.233,75 Kč, druhým sdělil témuž subjektu předpis penále ve výši 170.455,63 Kč za porušení rozpočtové kázně v období 5. 9. až 27. 11. 2008. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku dospěl k závěru, že smlouva o poskytnutí dotace uzavřená mezi stěžovatelem a Společenstvím Romů na Moravě, o. p. s., je veřejnoprávní smlouvou. Jejím předmětem bylo poskytnutí podpory ze státního rozpočtu, rozpočtu kraje a prostředků strukturálních fondů v rámci společného regionálního operačního programu. Podstatou akce byla činnost obecně prospěšného sdružení, která měla spočívat v terénní sociální práci, v přípravě romské mládeže na studium na středních školách, v přípravě pro dlouhodobě nezaměstnané a ve volnočasových aktivitách pro děti a mládež. Projekt měl směřovat ke zlepšení životních

podmínek Romů žijících v sociálním vyloučení, k prevenci výskytu sociálně-patologických jevů u dětí a mládeže, ke zvýšení šancí Romů na začlenění na trhu práce a na znovuzачlenění dlouhodobě nezaměstnaných Romů. Činnost popsaná ve smlouvě je jakási nadstavba poskytovaná krajem nad základní zákonný rámec sociální pomoci. Kraj rozhoduje, zda takovou pravomoc bude realizovat a jakou formou, a je-li rozhodnuto o realizaci činnosti, příjemce dotace se na základě smlouvy podílí na plnění úkolů kraje. Veřejnoprávní charakter předmětné smlouvy je dán zejména tím, že podoba vztahu je předurčena autoritativními akty veřejné moci a že jedna ze stran nad druhou dominuje. Závaznost se přitom projevuje především ve striktním stanovení účelu čerpání prostředků, ve vymezení způsobu plateb, v monitorování účinnosti pomoci z fondů podle předem stanovených kritérií, v hodnocení účinnosti poskytované pomoci a v rozsáhlých kontrolních oprávněních. Pravidla stanovená kogentními normami unijního a vnitrostátního práva byla transformována do konkrétních aktů upravujících vztah mezi státem a stěžovatelem i vztah mezi stěžovatelem a příjemcem dotace. Zcela rovné není ani postavení obou smluvních stran při poskytování dotace. Subjekt, který dotaci poskytuje, stanoví podmínky, které je druhá smluvní strana povinna akceptovat, chce-li dotaci získat. Na tomto nemění nic ani skutečnost, že velká část podmínek nevychází z vůle stěžovatele, ale z vůle orgánů Evropské unie. Úprava obsažená v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), je obecná pro všechny veřejnoprávní smlouvy, tedy ne jen pro smlouvy upravené výslovně v ust. § 160 až § 162 správního řádu. Tento závěr podle městského soudu potvrzuje znění dalších ustanovení správního řádu, ale i doktrinální názory, důvodová zpráva ke správnímu řádu i stanovisko Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Namítá, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku aplikace ust. § 170 správního řádu. V důsledku tohoto posouzení je výjimka upravující nemožnost odstoupení od veřejnoprávní smlouvy bezbřezě aplikovatelná na jakýkoli akt veřejné správy, který by mohl být v podstatě kýmkoli považován za veřejnoprávní smlouvu. Část pátá správního řádu výslovně upravuje určité typy veřejnoprávních smluv (koordinační, subordinační a účastnické). Pokud správní řád zároveň u těchto smluv zakotvil, že „(p)ři postupu podle této části použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení ... o odstoupení od smlouvy,...“, pak se tato výjimka nemůže vztahovat na jakoukoli smlouvu, kterou si v praxi kdokoli vyhodnotí jako smlouvu veřejnoprávní, ale typově jen na ty z veřejnoprávních smluv, které jsou explicitně upraveny v části páté správního řádu. V opačném případě podle stěžovatele narážíme na problém, kdo bude s patřičnou relevancí určovat, zda se již jedná o veřejnoprávní smlouvu, nebo zda se o veřejnoprávní smlouvu ještě nejedná, a tedy teprve zde se plně může rozvinout základní svoboda každého činit, co není zákonem zakázáno, a např. zcela v duchu smluvní volnosti si do smlouvy včlenit ujednání o možnosti odstoupení. Takové určování, zejména v případech doktrinálně označovaných za „hraniční“ by vnášelo do právních vztahů značnou nejistotu a nepředvídatelnost. Pokud má mít předmětná výluka ve správním řádu své místo, pak ji je, jako základní svobodu omezující, nutno připustit v jen co nejmenším okruhu případů, tedy jen u těch z veřejnoprávních smluv, které jsou jako typy upraveny v části páté správního řádu. U těchto typů smluv má jakousi logiku, že odstoupení není zákonem připuštěno, a to s ohledem na jejich „hospodářský“ účel. Tuto logiku ale už postrádá zakotvení takové

pokračování

výjimky u jiných, ve správním řádu výslovně neupravených, typů veřejnoprávních smluv. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu spisu poskytl stěžovatel 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, který byl přijat pro účely čerpání peněžních prostředků ze strukturálních fondů ve smyslu nařízení Rady (ES) č. 1260/1999, o obecných ustanoveních o strukturálních Fonděch. 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 mu 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.

Přesto, že stěžovatel v kasační stížnosti výslovně nepoukazuje na zásah do svých veřejných subjektivních práv a jeho argumentace je velmi obecná, je zejména z rekapitulace skutkového stavu a obsahu žaloby zřejmé, že polemiku s výkladem úpravy veřejnoprávních smluv ve správním řádu proto, že stěžejním důvodem zrušení stěžovatelova rozhodnutí ministerstvem je nemožnost odstoupení od smlouvy ve smyslu ust. § 170 správního řádu. Otázkou aktivní legitimace stěžovatele podat žalobu proti rozhodnutí ministerstva se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 8. 12. 2012, č. j. 7 Afs 2/2012 – 40, v němž vyslovil, že „(r)ozhodl-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.“

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem městského soudu, že smlouva o poskytnutí dotace bude zpravidla veřejnoprávní smlouvou. Obsahem smlouvy o poskytnutí dotace je poskytnutí dotace z veřejných zdrojů, jejichž správa se řídí veřejnoprávními předpisy. Na rozdíl od vztahů občanskoprávních, ve kterých jsou jejich účastníci v rovném postavení, při uzavírání smlouvy o poskytnutí dotace stanoví podmínky poskytnutí dotace poskytovatel a smluvní volnost příjemce dotace spočívá v možnosti tyto podmínky akceptovat nebo odmítnout. Tomu odpovídají i závěry obsažené v konstantní judikatuře Nejvyššího správního soudu, podle které je poskytování dotací z veřejných rozpočtů činností spadající do oblasti veřejné správy, konkrétně do oblasti veřejných financí (viz rozsudky ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010 – 59, ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011 – 64, publ. pod č. 2343/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 173/2012 – 44, vše dostupné na www.nssoud.cz). Právní vztah vzniklý poskytnutím dotace je tedy veřejnoprávním vztahem (srov. i usnesení zvláštního senátu ze dne 7. 5. 2010, č. j. Konf 14/2010 – 8, publ. pod č. 2115/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz). V dané věci se o veřejnoprávní smlouvu bezpochyby jedná a ani stěžovatel tento závěr nerozporuje.

Obecná úprava veřejnoprávních smluv je obsažena v části páté správního řádu. Ust. § 159 odst. 1 správního řádu obsahuje definici veřejnoprávní smlouvy, kterou je dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Vedle části páté správního řádu je právní úprava veřejnoprávních smluv obsažena i v celé řadě dalších právních předpisů, ke kterým je úprava ve správním řádu v pozici *lex generalis*. Jedná se např. o zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, aj.

Správní řád v ust. § 160 až § 162 upravuje základní druhy veřejnoprávních smluv. Otázkou použití právní úpravy ve správním řádu i pro veřejnoprávní smlouvy, které nejsou zařaditelné pod druhy vymezené v citovaných ustanoveních, se již Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 – 53, www.nssoud.cz, v němž uvedl: „*Kategorizace veřejnoprávních smluv provedená v § 160 až § 162 správního řádu na smlouvy koordinační (§ 160 správního řádu), subordinační (§ 161 správního řádu) a smlouvy mezi subjekty soukromého práva, tzn. účastníky správního řízení, resp. osobami, které by byli účastníky správního řízení, kdyby probíhalo (§ 162 správního řádu), není vyčerpávající a není proto vyloučeno, aby zvláštní zákony upravovaly další typy veřejnoprávních smluv, s nimiž správní řád v ustanoveních § 160 až 162 nepočítá. To však neznamená, že by spor z takové smlouvy nemohl být řešen podle příslušných ustanovení správního řádu, jak tvrdí žalobce. V případě takových veřejnoprávních smluv by měl před správním řádem přednost zvláštní zákon, ve zbytku by se použila obecná úprava veřejnoprávních smluv ve správním řádu (viz obecná subsidiarita správního řádu deklarovaná v § 1 odst. 2 správního řádu). Ustanovení § 141 správního řádu se vztahuje nejen na rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv upravených v § 160 až § 162 správního řádu, ale i na rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv, se kterými správní řád nepočítá.*“ Tento závěr lze vztáhnout i na možnost použití ust. § 170 správního řádu, které upravuje subsidiární použití občanského zákoníku, když se pro veřejnoprávní smlouvy v páté části správního řádu přiměřeně použijí ustanovení občanského zákoníku v situaci, kdy správní řád nestanoví jinak. Výjimkou jsou ustanovení

pokračování

o neplatnosti a odporovatelnosti právních úkonů, ustanovení o odstoupení od smlouvy, ustanovení o změně v osobě dlužníka a věřitele (nejde-li o právní nástupnictví) a ustanovení o započtení.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu zákonná úprava neumožňuje rozlišování veřejných smluv podle jejich „hospodářského“ účelu, jak tvrdí stěžovatel. Z ničeho nevyplývá, že by v tomto ohledu měly být veřejnoprávní smlouvy spadající do kategorií vymezených v ust. § 160 až § 162 správního řádu „významnější“ než ostatní veřejnoprávní smlouvy, ani proč by právě toto kritérium odůvodňovalo rozdíly v použití obecné úpravy veřejnoprávních smluv obsažené ve správním řádu. Posouzení charakteru konkrétních smluv sice může činit v praxi určité problémy, ani ty však nemohou být důvodem pro nepoužití obecné úpravy veřejnoprávních smluv. K tomu, aby bylo možné smlouvu označit za veřejnoprávní, je třeba, aby se jednalo v souladu s definicí obsaženou v ust. § 159 odst. 1 správního řádu o smlouvu, kterou se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Veřejnoprávní smlouva tak vzniká již ze zákona naplněním stanovených znaků. Rozhodující pro charakter určité smlouvy jako veřejnoprávní není to, jak je v právním předpise, který její uzavření předpokládá, označena, ale jaký je, resp. má být, její obsah, kterým musí být založení, změna nebo zrušení práv a povinností v oblasti veřejného práva.

Výše uvedený závěr nasvědčuje záměr vytvoření obecné zastřešující úpravy veřejnoprávních smluv pro celou oblast veřejné správy, který potvrzuje důvodová zpráva ke správnímu řádu, jak ji v napadeném rozsudku citoval městský soud. Rovněž doktrinální závěry podporují použití části páté správního řádu v případě veškerých veřejnoprávních smluv (viz Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D., Správní řád. Komentář, 3. vydání, Praha 2011, s. 577; nebo shodně Vedral, J., Správní řád – komentář, 2. vydání, Praha 2012, s. 1243 - 1244). Odlišný režim aplikace právní úpravy nepodporuje ani obecné porovnání smluv o dotaci a subordinačních veřejnoprávních smluv definovaných v ust. § 161 správního řádu, podle kterého, stanoví-li tak zvláštní zákon, může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem podle ust. § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, a to i místo vydání rozhodnutí. Byť je smlouva o dotaci uzavírána v návaznosti na grantové schéma regionální podpory a nesupluje rozhodnutí vydávané ve správním řízení, pro smluvní strany smlouvy o dotaci se rovněž jedná o prostředek upravení vzájemných práv a povinností, podobně jako by tomu bylo u rozhodnutí o uložení povinnosti či přiznání práva ve správním řízení.

Závěr městského soudu ohledně nemožnosti odstoupení od uzavřené smlouvy o dotaci s odkazem na ust. § 170 správního řádu je správný, neboť toto ustanovení se uplatní i ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám neupraveným v ust. § 160 až § 162 správního řádu.

Z uvedeného důvodu není kasační stížnost důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Učinil tak postupem podle ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci

plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a ministerstvu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 28. listopadu 2013

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu