



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Hynka Baňoucha, ve věci žalobce: **Jihočeský kraj**, se sídlem v Českých Budějovicích, U Zimního stadionu 1952/2, proti žalované: **Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad**, se sídlem v Českých Budějovicích, Jeronýmova 1750/21, zastoupené JUDr. Janem Brodcem, Ph.D., LL. M., advokátem se sídlem v Praze 2, Balbínova 223/5, proti oznámení žalované ze dne 20. 2. 2013, č. j. RRRSJ 2236/2013, v řízení o kasačních stížnostech žalobce a žalované proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. 6. 2013, č. j. 10 A 35/2013 - 53,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. 6. 2013, č. j. 10 A 35/2013 - 53, **s e r u š í .**
- II. Žaloba proti oznámení Regionální rady regionu soudržnosti Jihozápad, ze dne 20. 2. 2013, RRRSJ 2236/2013, **s e o d m í á .**
- III. Kasační stížnost žalobce **s e z a m í á .**
- IV. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalobce domáhal zrušení shora označeného usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích, kterým byla podle ust. § 46 odst. 5 zákona č. 150/2012 Sb., soudního řádu správního ve znění pozdějších předpisů

(dále jen „s. ř. s.) odmítnuta jeho žaloba proti v záhlaví citovanému oznámení žalované ze dne 20. 2. 2012, a věc byla podle ust. § 46 odst. 5 s. ř. s. postoupena Ministerstvu pro místní rozvoj ČR k projednání a rozhodnutí. Žalobce navrhoval, aby Nejvyšší správní soud poté, co napadené usnesení zruší, uložil krajskému soudu žalobu projednat a rozhodnout o ní.

[2] Rovněž žalovaná napadla shora označené usnesení včasnou kasační stížností, v níž navrhla, aby zdejší soud napadený rozsudek zrušil, a sám aby rozhodl tak, že se žaloba odmítá pro nepřipustnost.

[3] Žalobce napadl žalobou shora označené oznámení žalované nazvané „*Vypořádání, Podání proti Oznámení o krácení finančních prostředků – opravené*“ (dále jen „napadené oznámení“). Tímto oznámením mj. sdělila žalovaná žalobci, že trvá na korekci ve výši 50 % ze způsobilých výdajů, což blíže zdůvodnila. Žaloba namítala, že oznámení je rozhodnutím správního orgánu v materiálním smyslu, které zasahuje do žalobcových práv, a plynou z něj majetkové důsledky.

[4] Krajský soud v napadeném usnesení uvedl, že oznámení bylo vydáno až poté, co žalovaná rozhodla o schválení dotace a následně s žalobcem uzavřela Smlouvu o podmínkách poskytnutí dotace. Proto nebylo možné na věc aplikovat ust. § 14 odst. 5 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech v platném znění (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), vylučující správní přezkum. Podle krajského soudu je oznámení o krácení dotace úkonem, který dosud nebyl posouzen postupem podle správního řádu, neboť krácení finančních prostředků představuje spor z veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace, o kterém dosud nebylo rozhodnuto, přičemž rozhodování takových sporů nepatří do pravomoci soudu. Podle ust. § 169 odst. 1 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) jde o spor z veřejnoprávní smlouvy, který rozhoduje nadřízený orgán žalované, jímž je podle ust. § 14 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů (dále jen „kompetenční zákon“), ministerstvo pro místní rozvoj. Žalovaná měla dle soudu nesouhlas žalobce s krácením posoudit podle obsahu a postoupit jej k vyřízení postupem podle správního řádu, nikoli vydávat napadené oznámení.

II. Obsah podání účastníků

II. a) Kasační stížnost žalobce

[5] Žalobce namítal, že usnesení o odmítnutí žaloby je nezákonné [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.], neboť je postaveno na nedostatečném a nesprávném právním základě. Nedostatečná je úvaha o typu veřejnoprávní smlouvy, která je však nezbytná pro určení orgánu, který má spor z takové smlouvy rozhodnout. Nejde o žádnou ze smluv dle ust. § 159 a násl. správního řádu. Nemůže jít o smlouvu subordinační, dle ust. § 161 správního řádu, o níž patrně uvažoval krajský soud, neboť řízení před žalovanou je formalizováno výhradně jím vydávanými akty a chybí zákonné zmocnění k uzavření takové smlouvy. Jde patrně o veřejnoprávní smlouvu *svého druhu*, pak je však otázkou, kdo rozhoduje spor z takové smlouvy.

[6] Soud nesprávně dovodil příslušnost ministerstva pro místní rozvoj k rozhodnutí sporu z ust. § 14 odst. 2 písm. a) kompetenčního zákona. Žalované nebyl stanoven žádný nadřízený orgán ve smyslu správního řádu. Ministerstvo pro místní rozvoj vykonává jen koordinační funkci spojenou s činností Národního orgánu pro koordinaci. Příslušnost ministerstva pro místní rozvoj neplyne ani z ust. § 178 odst. 1 a 2 správního řádu. Na danou věc nelze plně

pokračování

aplikovat ani ust. § 16 odst. 5 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podpoře regionálního rozvoje“), neboť i když se na činnost žalované vztahují obdobně ustanovení o přenesené působnosti krajů, není v zákoně vymezen nadřízený orgán pro přezkum. Dojde-li ke krácení prostředků po vyplacení dotace při porušení rozpočtové kázně, je nadřízeným orgánem ministerstvo financí [§ 22 odst. 9 písm. b) a odst. 10 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o pravidlech územních rozpočtů“]. Zde zákon obsahuje výslovné zmocnění k příslušnosti, což však v případě sporů z veřejnoprávní smlouvy neučinil. Takový závěr neplyne ani z Metodiky finančních toků a kontroly (patrně jde o *Metodiku finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007 – 2013*, vydanou s platností od 1. července 2012, 55 odborem Ministerstva financí ČR, dále též jen „Metodika finančních toků a kontroly“). Zde se naopak uvádí, že porušení podmínek stanovených smlouvou je porušením rozpočtové kázně. Žalobce nezpochybňuje veřejnoprávní povahu smlouvy o poskytnutí dotace, ale napadá správní uvážení žalované při úvahách o krácení finančních prostředků před jejich vyplacením. Usnesení krajského soudu tyto otázky neřeší. Žalobce upozornil, že žalovaná i v minulosti přezkoumávala uložené korekce, aniž by věc postupovala ministerstvu; tyto kroky by byly učiněny věcně nepřislušným orgánem (žalovaná by tak mj. byla soudkyní ve vlastní věci), což by znamenalo existenci nicotných úkonů, jdoucích hluboko do minulosti regionálních operačních programů.

II. b) Kasační stížnost žalované

[7] Žalovaná ve své kasační stížnosti vyjádřila přesvědčení, že krajský soud sice žalobu správně odmítl, avšak nesouhlasila s postoupením věci ministerstvu pro místní rozvoj, a to přestože má za to, že se jedná o orgán, který je příslušný k rozhodování ze smluv o podmínkách poskytnutí dotace. Soud o postoupení rozhodl s oporou v ustanovení § 46 odst. 5 s. ř. s., které však na věc nedopadá, neboť návrh na zahájení sporného řízení správního dle ust. § 141 správního řádu nelze považovat za opravný prostředek, o němž hovoří ust. § 46 odst. 5 s. ř. s.

[8] Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a pro nedostatek důvodů pak spatřovala žalovaná v tom, že krajský soud odkázal na zákon o rozpočtových pravidlech, který však na věc nedopadá, nýbrž je třeba postupovat podle zákona o pravidlech územních rozpočtů. Dále žalovaná uvedla, že právní názor z rozsudku zdejšího soudu ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011 - 64 (citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), nedopadá na fázi po uzavření veřejnoprávní smlouvy. Z napadeného usnesení také není zřejmé, který z úkonů žalobce by mělo ministerstvo posoudit jako návrh na zahájení sporného řízení správního; správní žaloba takovým návrhem není, neboť žádá zrušení oznámení žalované, přičemž předmětem sporného řízení správního jsou práva a povinnosti z veřejnoprávní smlouvy.

[9] Krajský soud se nevypořádal dostatečně s otázkou příslušnosti ministerstva pro místní rozvoj, přestože byla tato otázka v žalobě tematizována a přestože je soudu známa praxe, podle níž je k rozhodování tohoto typu sporů příslušné ministerstvo financí (žalovaná odkázala na rozhodnutí, jímž ministerstvo pro místní rozvoj postoupilo obdobný návrh ministerstvu financí). Soud se blíže nezabýval klasifikací smluv, která je však nezbytná k odůvodnění závěru o příslušnosti k rozhodování sporů.

II. c) Vyjádření ke kasačním stížnostem

[10] Žalobce souhlasil s názorem žalované, že jeho podání není odvoláním ve smyslu ustanovení hlavy VIII. správního řádu, nesouhlasil však s tím, že nadřízeným orgánem k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv, ve smyslu ust. § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu, je ministerstvo pro místní rozvoj, neboť jeho působnost zde nelze dovodit. Bylo povinností soudu své úvahy náležitě odůvodnit a posílit právní jistotu účastníků, byť by své úvahy činil nad rámec odůvodnění. Samotnou žalobu by bylo možno považovat za návrh na zahájení sporného řízení správního; s takovým postupem se ale neztotožňuje. Na věc neměl být aplikován zákon o rozpočtových pravidlech, ale zákon o pravidlech územních rozpočtů, což prokazuje nesprávný právní základ úvah soudu.

[11] Žalobce zopakoval, že důvody pro odmítnutí žaloby zde nebyly, pokud by však zdejší soud přijal argumentaci žalované, pak by bylo postoupení dle ust. § 46 odst. 5 s. ř. s. namístě, protože proti takovému úkonu není obrany, a žalovaná jej ani o možnostech obrany nepoučila (vyjma možnosti podat správní žalobu). Nebylo úkolem žalobce zkoumat, jakým způsobem se může bránit proti vadným úkonům. Zákon jasnou odpověď nedává, a žalovaná tento nedostatek svým poučením nezhojila. Naopak, absence poučení znamenala faktické poskytnutí informace o nemožnosti opravného prostředku. Nepostoupení věci by bylo v rozporu s ochranou práv žalobce a v rozporu se základními zásadami veřejné správy. Závěrem žalobce znovu poznamenal, že podle příslušné metodiky nejde o spor s veřejnoprávní smlouvou, ale o věc obdobnou porušení rozpočtové kázně. Činnost žalované před poskytnutím dotace je činností kontrolní, jež je součástí finančního řízení (§ 22 odst. 7 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě v platném znění, dále jen „zákon o finanční kontrole veřejné správy“). Žalovaná dle tohoto zákona, jakož i zákona o pravidlech územních rozpočtů, neměla možnost autonomně rozhodovat se širokou možností správního uvážení.

[12] Žalovaná souhlasila s názorem, že usnesení krajského soudu je neodůvodněné a nepřezkoumatelné. Nebyla provedena kategorizace smlouvy, byť žalovaná má za to, že jde o smlouvu subordinační. Podle ust. § 17 kompetenčního zákona a podle ust. § 6, § 7, § 11 a § 16e zákona o podpoře regionálního rozvoje je příslušným orgánem ministerstvo pro místní rozvoj, byť ministerstvo pro místní rozvoj a ministerstvo financí mají nyní shodně za to, že k rozhodování sporů je příslušné ministerstvo financí. Užitím standardních výkladových metod nelze z ustanovení § 22 odst. 10 zákona o pravidlech územních rozpočtů dovodit věcnou příslušnost ministerstva financí. Opak plyne z ustanovení § 133 odst. 1 správního řádu. O porušení rozpočtové kázně nemůže jít tam, kde dotace dosud nebyla proplacena. Metodika vydaná ministerstvem financí není obecně závazným předpisem; působnost tohoto ministerstva nelze v realizační fázi dovodit ani z ust. § 4 kompetenčního zákona.

III. Posouzení kasačních stížností

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasačních stížností hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnosti mají požadované náležitosti, byly podány včas a osobami oprávněnými, a nejsou nepřijatelné. Důvodnost stížností posoudil zdejší soud v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Byla-li žaloba odmítnuta, přichází ze zákona v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jako zvláštní ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j.

pokračování

3 Azs 33/2004 – 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Kasační stížnost žalované je důvodná. Kasační stížnost žalobce důvodná není.

[14] Předmětem sporu v projednávané věci je povaha oznámení o krácení dotace, která určuje i povahu následných oznámení žalované, jímž reagovala na podání žalobce. K právní podstatě předmětu sporu se zdejší soud vyjádřil v rozsudku ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 - 53, kdy rozhodoval ve věci téže žalované ve vztahu k usnesení téhož krajského soudu ze dne 11. 4. 2013, č. j. 10A 3/2013 - 48, který v obdobné věci správní žalobu jako předčasnou odmítl, podle ust. § 46 odst. 5 s. ř. s., a věc postoupil ministerstvu pro místní rozvoj k vyřízení odvolání žalobce (tato rozhodnutí jsou i veřejně dostupná z www.nssoud.cz, proto na ně zdejší soud pro stručnost odkazuje). Nejvyšší správní soud neshledal v projednávané věci (z hlediska podstaty prakticky shodné se shora projednávaným případem) důvod odchýlit se od právních názorů vyslovených v rozsudku č. j. 9 Afs 38/2013 - 53 [kterým zrušil usnesení krajského soudu, a žalobu bez dalšího postupování odmítl jako nepřipustnou, dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], a v intencích této prejudikatury nahlížel i na daný případ.

[15] S krajským soudem se lze ztotožnit v tom, že poskytování dotací z fondů Regionální rady regionu soudržnosti je nutno řadit do oblasti veřejné správy, konkrétně veřejných financí. Charakteru smluv, na základě kterých jsou přiznávány dotace, se věnuje četná judikatura. K tomu, aby bylo možné smlouvu označit za veřejnoprávní, je třeba, aby šlo o smlouvu, kterou se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Rozhodující pro pojmání smlouvy není to, jak je smlouva označena v právním předpise, který její uzavření předpokládá, rozhodující je její skutečný, respektive zákonem předpokládaný obsah. Obsahem smlouvy o poskytnutí dotace je poskytnutí dotačního plnění z veřejných zdrojů, jejichž správa se řídí veřejnoprávními předpisy. Na rozdíl od vztahů občanskoprávních, ve kterých jsou jejich účastníci zásadně v rovném postavení, při uzavírání smlouvy o poskytnutí dotace dochází fakticky ke stanovení podmínek poskytnutí dotace poskytovatelem a veškerá smluvní volnost příjemce spočívá v možnosti tyto podmínky přijmout, či odmítnout (srov. kupříkladu rozsudky zdejšího soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 2 Afs 58/2007 - 58, či ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 Afs 49/2007, případně také rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007 – 91).

[16] Kategorizace veřejnoprávních smluv obsažená v § 160 až § 162 správního řádu není vyčerpávající a není proto vyloučeno, aby zvláštní zákony upravovaly další typy 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. 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.

[17] Charakter smlouvy však sám o sobě neposkytuje odpověď na otázku, jakým způsobem nahlížet na povahu úkonů uskutečňovaných žalovanou při realizaci dotačních programů a jejich administraci. Činnost žalované při poskytování dotací je nutno rozdělit na dvě fáze - na fázi před uzavřením veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace a fázi po uzavření této smlouvy.

[18] Fáze před uzavřením veřejnoprávní smlouvy je charakterizována nerovností účastníků, vrchnostenským postavením a autoritativním rozhodováním žalované, samo sebou v mezích zákona a s vyloučením libovůle, zákazu diskriminace, zákazu zneužití apod. Z tohoto postavení žalované plyne, že může v mezích zákona autoritativně rozhodovat jak o administraci žádosti o dotaci, tak o podmínkách jejího poskytnutí. V této fázi proto mohou některé její úkony naplňovat znaky rozhodnutí správního orgánu, které je způsobilé soudního přezkumu ve smyslu § 65 s. ř. s. Posuzování povahy takových úkonů však nebylo předmětem projednávané věci.

[19] Uzavřením veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace je upraven vztah mezi příjemcem a poskytovatelem dotace. Veřejnoprávní smlouva, stejně jako smlouva soukromoprávní, je primárně založena na vzájemně adresovaných, obsahově shodných a v zásadě svobodných projevech vůle dvou nebo více stran. Průnik těchto projevů představuje smluvní konsensus, jenž je podstatou každé smlouvy. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 2 Afs 49/2007 *„Zásada pacta sunt servanda je obecným právním principem a vztahuje se i na veřejnoprávní smlouvy. I tyto smlouvy se musí dodržovat.“*

[20] Výše uvedené platí jak pro žadatele o dotaci, který se uzavřením smlouvy stává jejím příjemcem, tak pro žalovanou, jako druhou smluvní stranu veřejnoprávní smlouvy, jakkoliv obsah smlouvy mu dává vrchnostenský ráz. Ochrana kterékoliv smluvní strany je v případě námitky porušení ustanovení veřejnoprávní smlouvy, nesouhlasu s jejich výkladem nebo při neplnění smlouvy samotné poskytována prostřednictvím autoritativního rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy dle § 169 správního řádu, ve spojení s § 141 správního řádu. Spor může iniciovat pro svou ochranu ta ze stran, která nesouhlasí s postupem druhé smluvní strany.

[21] V případě sporu z uzavřené smlouvy jsou jak žalovaná, tak žalobce ve zcela rovnocenném postavení. Jakkoliv žalovaná hájí především veřejný zájem, není při případném sporu v postavení prvostupňového orgánu, ale v postavení navrhovatelky nebo odpůrkyně. Oba účastníci sporného řízení mají na základě § 141 odst. 3 správního řádu postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Teprve rozhodnutí příslušného orgánu ze sporu z veřejnoprávní smlouvy je, za splnění dalších zákonem stanovených podmínek, rozhodnutím přezkoumatelným dle § 65 s. ř. s. ve správním soudnictví.

[22] V projednávané věci oznámila žalovaná žalobci dopisem ze dne 17. 12. 2012, že mu bude krátit prostředky na dotace (srovnej body 4, 6 - 10, 17, 26 - 27 správní žaloby), a to na základě výsledků kontroly INTERIM (protokol o fyzické kontrole žalobce podepsal 10. 12. 2012). Žalobce se proti důvodům krácení ohradil podáním ze dne 18. 12. 2012, avšak jeho námitky žalovaná odmítla dopisem ze dne 27. 12. 2012. Na něj zase žalobce reagoval dne 11. 1. 2013 podnětem k přezkumu, jenž žalovaná vypořádala oznámením ze dne 20. 2. 2013, které žalobce napadl správní žalobou. Dle žaloby měl za to, že vyčerpal všechny opravné prostředky, neboť jde sice o spor z veřejnoprávní smlouvy, ale ministerstvo financí plní dle příslušného programu ROP funkci platebního, certifikačního a auditního orgánu; k řešení sporu z veřejnoprávní smlouvy dle ust. § 169 správního řádu však nemá zákonné zmocnění. Nejvyšší správní soud konstatuje, že z žaloby plyne, že žalobce se na správní soudy obrátil s návrhem na rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy v domněnku, že předchází postup dle ust. § 169 odst. 1 správního řádu (předložení sporu nadřízenému orgánu) se neuplatní, neboť zde není zákonem určen

pokračování

nadřízený orgán příslušný k rozhodnutí takového sporu. Krajský soud dospěl k správnému závěru, že takovým orgánem je ministerstvo pro místní rozvoj; další úvahy však náležité nebyly.

[23] Krajskému soudu nutno přisvědčit (srov. bod [4]), že ustanovení § 14 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech nezakládá pravomoc ministerstva financí rozhodnout spor z veřejnoprávní smlouvy, neboť toto ustanovení jednak výslovně vylučuje užití správního řádu, který na zákonné úrovni zakotvuje institut řešení sporu z veřejnoprávní smlouvy, a jednak toto ustanovení se týká vydání rozhodnutí, jímž se rozhoduje o žádosti o poskytnutí dotace (srov. ust. § 14 odst. 4 a 5 citovaného zákona), což však leží mimo předmět řízení v této věci (viz mj. výše body [18] až [21]). Oporu pravomoci ministerstva pro místní rozvoj pak nebylo třeba hledat v obecném ustanovení § 14 odst. 2 písm. a) kompetenčního zákona, které hovoří o „*správě finančních prostředků regionální politiky státu*“. Je tomu tak proto, že podle § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje se použijí na vztah státu a Regionální rady při činnostech upravených tímto zákonem (tedy včetně kontroly a dozoru nad touto činností), ustanovení o přenesené působnosti krajů. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*krajské zřízení*“), upravuje kontrolu a dozor nad přenesenou působností v ustanoveních § 81 a násl., přičemž jak dozor, tak i kontrolu přenesené působnosti svěřuje věcně příslušným ministerstvům [§ 84, § 86 odst. 1 a § 92a písm. b) krajského zřízení]. V souladu s právní úpravou obsaženou v zákoně o podpoře regionálního rozvoje je zde věcně příslušným ministerstvem ministerstvo pro místní rozvoj. Žalobce sice namítal, že zákon neobsahuje výslovné určení nadřízeného orgánu, ale takové doslovnosti není potřeba s ohledem na znění ustanovení § 169 odst. 1 správního řádu, které hovoří o „*nadřízeném orgánu*“, jenž je spolehlivě určitelný dle ust. § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje a dle výše citovaných ustanovení krajského zřízení. Žalobce se mylí, pokud nedostatek pravomoci ministerstva pro místní rozvoj dovozuje výkladem konstruujícím mlčení zákona. Zákon vodítko dává.

[24] K argumentaci žalobce poukazující na zákon o pravidlech územních rozpočtů (viz výše bod [6]) nutno uvést, že odkaz na ustanovení § 22 odst. 9 písm. a) a ust. § 22 odst. 10 tohoto zákona je nepřiléhavý. Tento zákon na věc nedopadá proto, že v posuzované věci nešlo o uložení penále či odvodu, které jsou mj. sankční a následné. Nepřiléhavý je i poukaz žalobce (viz bod [11]) na ustanovení § 22 odst. 7 zákona o finanční kontrole veřejné správy (toto ustanovení zakládá „*povinnost kontrolního orgánu sdělit příslušnému správci daně zjištění o porušení rozpočtové či daňové kázně podle zvláštního právního předpisu*“), respektive poukaz na kontrolní povahu činnosti žalované před proplacením dotace, neboť z něj neplyne překážka v uplatnění práva předložit spor nadřízenému orgánu.

[25] Žalobce předestřel, že případný spor by mělo rozhodovat ministerstvo financí (viz výše bod [5] a [11]) s ohledem na Metodiku finančních toků a kontroly, která není obecně závazným předpisem, jak připomněla žalovaná (bod [11]), a již jen proto neobstojí před jasným ustanovením zákona [§ 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje]. Vedle argumentu právní závaznosti však nutno postavit argumenty plynoucí ze systematického a jazykového výkladu. Žalobce opakovaně připomínal instituty sloužící ke kontrole dodržování a vynucování rozpočtové kázně. Samotné ustanovení § 22 odst. 1 zákona o pravidlech veřejných rozpočtů vymezuje porušení rozpočtové kázně jako „*[k]aždé neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků poskytnutých z rozpočtu*“. Takto definovaný pojem *kázně*, s důrazem na vertikální (vrchnostenské) prvky vztahu je obtížně výkladově a aplikačně slučitelný s institutem *smlouvy*, jímž zákonodárce do takto vzniklého

vztahu vnesl horizontální prvky, vzniklé z procesu jednání (veřejnosmluvní negociace - § 163 a § 164 správního řádu). Stručně řečeno: rozhodnutí sporu o splnění či nesplnění dojednaných podmínek smlouvy je svou právní povahou zcela odlišné od rozhodování o tom, zda došlo k porušení rozpočtové kázně. Směšováním těchto kvalitativně odlišných situací by byl vyprázdněn zákonný institut *veřejnoprávní smlouvy*, který by v konečném důsledku splýval s institutem *rozhodnutí* (o porušení kázně), což mj. odporuje předpokladu racionálního zákonodárce, neboť není rozumný důvod zavádět do právního řádu instituty, které se liší jen formálním označením a zařazením, ale fakticky fungují stejně. Soudy a ostatní orgány veřejné moci jsou však zavázány vykládat právní přepisy v souladu s předpokladem racionálního zákonodárce. V daném případě je proto nutno pojem sporu z veřejnoprávní smlouvy vykládat v (co možná nejvíce dosažitelném) souladu s jeho smyslem (například rozsudky zdejšího soudu ze dne 13. 5. 2004, č. j. 1 As 9/2003 - 90, ze dne 23. 8. 2006, č. j. 2 Afs 178/2005 - 78), ze dne 17. 5. 2007, č. j. 2 As 85/2006 - 79, anebo ze dne 18. 3. 2004, č. j. 2 Afs 33/2003 - 62).

[26] Zbývá dodat, že žalobce se mylně domnívá, že chtěla-li žalovaná krátit přislíbenou výši dotace, byla povinna iniciovat spor z veřejnoprávní smlouvy a postupovat dle § 169 správního řádu. Zmocnění žalované posuzovat způsobilost doložených výdajů, jakož i její oprávnění přislíbenou částku na základě takového posouzení krátit, je obsaženo v samotné smlouvě ze dne 27. 4. 2010 - viz např. ustanovení I. odst. 3 (ve znění dodatku č. 3 ze dne 27. 12. 2012), ustanovení IV. odst. 4, ustanovení VI. 4 a zejména ustanovení XII. 3: „[p]oskytovatel si vyhrazuje právo nepotvrdit proplacení takových výdajů, které nejsou v souladu se způsobilými výdaji definovanými v příručce pro žadatele ROP NUTS II nebo jiných materiálech závazných pro implementaci ROP NUTS II Jihozápad.“. Podrobovala-li žalovaná uplatnění tohoto smluvně vymezeného oprávnění určité formě přezkumu, nepohybovala se mimo svou pravomoc, jak soudí žalobce (viz bod [6]), nýbrž naplňovala účel institutu smlouvy, který pojmově otevírá určitý prostor podobným interakcím, bez nutnosti iniciovat případný vnější zásah do smluvního vztahu. Se žalovanou lze tedy souhlasit v tom, že při oznámení o krácení dotace postupovala v souladu s uzavřenou smlouvou, a nesouhlasil-li žalobce s jejím postupem, pak to byl právě žalobce, kdo měl iniciovat spor z veřejnoprávní smlouvy návrhem dle § 169 správního řádu. Nelze dovést zákonnou povinnost žalované postoupit písemně projevový nesouhlas žalobce s krácením dotace příslušnému orgánu, ať už jako odvolání či jako návrh na zahájení sporného řízení. Při výkladu, který zaujal žalobce i krajský soud, se zcela stírá rozdíl mezi správním řízením, jehož cílem je vydání správního rozhodnutí a postupem, jehož cílem je uzavření a následné plnění z veřejnoprávní smlouvy. Stejně tak je nepřipustné odhlížet od zákonného rámce a ztotožňovat návrh na zahájení sporného správního řízení se správní žalobou, jak to činil žalobce, směřující odlišné právní rámce, které obě řízení mají (srov. kupř. ust. § 75 a § 76 s. ř. s., s ust. § 141 správního řádu).

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Krajský soud žalobu odmítl podle ust. § 46 odst. 5 s. ř. s. a věc postoupil ministerstvu pro místní rozvoj k projednání opravného prostředku, s tím že žalobce se při podání žaloby řídil nesprávným poučením, že proti jeho rozhodnutí není takový opravný prostředek přípustný. Žaloba však směřovala proti úkonu, který rozhodnutím správního orgánu není a krajský soud měl proto žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřipustnou. Vzhledem k nesprávným úvahám o které krajský soud své rozhodnutí opřel, Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a postupem

pokračování

dle ustanovení § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. žalobu sám odmítl; vyhověl tak důvodné kasační stížnosti žalované. Kasační stížnost žalobce, již se domáhal, aby zdejší soud vrátil věc krajskému soudu k projednání nepřipustné žaloby, musel Nejvyšší správní soud zamítnout.

[28] Protože Nejvyšší správní soud rozhodl současně se zrušením rozsudku krajského soudu i o odmítnutí návrhu (žaloby), rozhodl rovněž o nákladech soudního řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 2 s. ř. s.). Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Z tohoto důvodu nemá jak žalovaná, tak i žalobce právo na náhradu nákladů řízení ani před krajským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem.

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

V Brně dne 14. února 2014

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu