



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **R. R.**, zastoupen JUDr. Radkem Navrátillem, advokátem se sídlem Rooseveltova 564/6, Brno, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, ve věci žaloby proti rozhodnutím žalovaného ze dne 23. 9. 2013, č. j. 23745/13/5000-24700-703359 a č. j. 23746/13/5000-24700-703359, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 8. 12. 2015, č. j. 29 Af 82/2013 – 70,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Rozsudkem ze dne 8. 12. 2015, č. j. 29 Af 82/2013 – 70, zamítl Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 9. 2013, č. j. 23745/13/5000-24700-703359 a č. j. 23746/13/5000-24700-703359, kterými byla zamítnuta odvolání žalobce a potvrzeny platební výměry vydané Finančním úřadem pro Jihomoravský kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 14. 3. 2013, č. j. 915978/13/3000-04707-709520 a č. j. 916155/13/3000-04707-709520. Těmito platebními výměry správce daně uložil žalobci odvod zadržovaných prostředků státního rozpočtu ve výši 192 633 Kč a 192 634 Kč. Odvody se týkaly splátek návratné finanční výpomoci neuhrazené žalobcem ke dni 30. 11. 2009 a ke dni 30. 11. 2010.

[2] V odůvodnění napadeného rozsudku krajský soud uvedl, že nebylo sporné, že otci žalobce byla poskytnuta dotace ve formě bezúročné půjčky na základě Smlouvy o

poskytnutí dotace na rok 1992 ze dne 2. 11. 1992, č. j. 814/92 - 220, (dále jen „smlouva o dotaci“) uzavřené s Ministerstvem zemědělství (dále jen „ministerstvo“) na dotační titul Podpora vzniku a rozvoje soukromých tržních hospodářství. Smlouva o dotaci v čl. 8 upravovala situaci úmrtí příjemce dotace. Dle tohoto článku smlouvy měl právní nástupce po úmrtí příjemce dotace možnost se souhlasem druhé smluvní strany dosáhnout změny smlouvy a vstoupit do práv a povinností původního příjemce. Pokud by druhá strana souhlas neudělila, byla fyzická nebo právnická osoba, která měla dotační prostředky v držení, bez odkladu povinna vrátit poskytnutou dotaci.

[3] Po úmrtí původního příjemce dotace byla Okresním soudem ve Vyškově schválena dohoda o vypořádání dědictví ze dne 8. 12. 2008, na základě které zdědil žalobce otcův zemědělský podnik. Žalobce poté mohl buď vrátit dotační prostředky, které měl v držení, nebo se souhlasem smluvní strany vstoupit do závazkového vztahu místo otce. Žalobce si vybral druhou možnost a uzavřel Dodatek č. 11 (dále jen „dodatek“) k původní smlouvě o dotaci. Současně v tomto dodatku uznal stávající dluh. Krajský soud se dále zabýval námitkou žalobce, že dodatek nepodepsal dobrovolně. K tomuto soud uvedl, že žalobce žádným způsobem neprokázal, že by byl adresátem bezprávné výhrušky, která by měla za následek neplatnost předmětného dodatku. Za takovou výhrušku nelze považovat dopis ministerstva zemědělství ze dne 24. 9. 2012, ve kterém ministerstvo reagovalo na námitku promlčení a ve kterém pouze žalobce upozorňuje, že pokud nepodepíše dodatek, bude ministerstvo dále postupovat podle právních předpisů trestního a finančního práva. Tento projev je právem aprobevován, a není tudíž protiprávní. Dále žalobce nijak neprokázal, že by dodatek uzavřel v tísní za nápadně nevýhodných podmínek, ani že by uzavření mělo být v rozporu s dobrými mravy. Krajský soud se nezabýval otázkou odstoupení od smlouvy, neboť dle § 75 odst. 1 s. ř. s. soud při přezkumu vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl době rozhodování správního orgánu. Napadená rozhodnutí nabyla právní moci dne 23. 9. 2013 a k odstoupení od smlouvy došlo až listinou adresovanou ministerstvu ze dne 7. 11. 2013.

[4] Krajský soud proto uzavřel, že žalobce svobodně a nikoli v tísní za nápadně nevýhodných podmínek uzavřel dodatek, čímž i z hlediska čl. 8 smlouvy o dotaci vstoupil do všech práv a povinností svého otce a uznal zbývajících dlužnou částku včetně úroků. Jelikož nedodržel splátkový kalendář, dopustil se zadržení peněžních prostředků ze státního rozpočtu, které je porušením rozpočtové kázně. Proto krajský soud žalobu zamítl.

II. Kasační stížnost žalobce a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel namítá, že krajský soud nesprávně neprovedl důkaz listinou ze dne 7. 11. 2013 týkající se odstoupení od smlouvy popřípadě dodatku. Stěžovatel uvádí, že odstoupil od smlouvy o dotaci v důsledku neplatného uzavření dodatku a taková skutečnost byla známa již správním orgánům v rámci správního řízení.

pokračování

[7] Dále stěžovatel namítá, že se krajský soud nedostatečně zabýval okolnostmi podpisu dodatku. Dle názoru stěžovatele k podpisu došlo na základě psychologického nátlaku předstíráním, že se žalobce dopouští trestněprávního jednání. Výhrůžky trestněprávní odpovědností nejsou právem aprobovanou formou. Dále celkové jednání ministerstva, které stěžovateli odmítlo žádost o bonifikaci, ačkoliv tuto žádost (stěžovatel zřejmě míní její úspěch - pozn. NSS) v dopise ministra ze dne 28. 11. 2011 podmiňovalo podepsáním dodatku, stěžovatel považuje za rozporné s dobrými mravy. Zároveň mu bylo vyhrožováno odstoupením od smlouvy ve spojení s následnou povinností vrátit poskytnutou dotaci, což lze také považovat za formu nátlaku. Ministerstvo uvedenými výhrůžkami docílilo toho, že stěžovatel dodatek podepsal, ačkoliv se tak stalo v tísní za nápadně nevýhodných podmínek. V důsledku nátlaku a s příslibem odpuštění vrácení dotace došlo k podpisu, avšak dle názoru stěžovatele nelze z uvedených důvodů předmětný právní úkon považovat za platný.

[8] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, dále žádá náhradu nákladů řízení.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s právními závěry a zdůvodněním rozsudku krajského soudu. Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje totožnou argumentaci jako ve svých odvoláních a žalobě. Předně zaměňuje dva různé instituty, dědění a platební výměr za odvod za porušení rozpočtové kázně. Stěžovatel řádně uzavřel dodatek k původní smlouvě o dotaci, čímž se souhlasem smluvní strany vstoupil do práv a povinností původního příjemce dotace. K otázce výhrůžek žalovaný uvedl, že v posuzovaném případě je primární vztah mezi poskytovatelem dotace a stěžovatelem. Správce daně a žalovaný zde vystupují pouze v postavení orgánu státní správy, který spravuje poskytnuté finanční prostředky. Vzhledem k tomu, že stěžovatel po smrti otce opakovaně žádal o prominutí neuhrazených částek zbývajících dluhu, bylo nutné převést smlouvu o dotaci na něj. V tomto ohledu lze konstatovat, že odstoupení od smlouvy o dotaci by mělo stejné důsledky jako setrvání ve smluvním vztahu. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatele mířící na neprovedení důkaz týkající se odstoupení od smlouvy o dotaci. Krajský soud k tomuto uvedl, že dle § 75 odst. 1 s. ř. s. je povinen při přezkumu správních rozhodnutí vycházet ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Nejvyšší správní soud nepopírá, že určité skutečnosti je možné posuzovat nově až v řízení před správním soudem, kdy žalobce může uvádět také nové, ve správním řízení neuplatněné, důvody (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007 - 62), ale stále platí, že v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. při

přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Žalobce proto nemůže v žalobě uvádět nová skutková tvrzení, jejichž cílem je rozšířit či změnit skutkový stav, na základě něhož správní orgán rozhodoval (shodně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2015, č. j. 7 As 205/2015 - 44). Jak již vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, „soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán [...]. Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nahrazovat činnost správního orgánu. [...] nově prováděné dokazování tedy vždy musí směřovat výlučně k osvědčení skutkového stavu v době rozhodování správního orgánu; ke skutkovým novotám se zásadně nepřiblíží.“ Krajský soud proto postupoval v souladu se zákonem a judikaturou Nejvyššího správního soudu, když se námitkou odstoupení od smlouvy nezabýval, neboť stěžovatel od smlouvy odstoupil až dne 7. 11. 2013, tedy až po rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 9. 2013.

[12] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou stěžovatele týkající se psychického donucení k podepsání dodatku. Smlouva o poskytnutí dotace z 2. 11. 1992, č. j. 814/92 - 220, uzavřená mezi stěžovatelem jako soukromou osobou a Ministerstvem zemědělství vystupujícím v pozici vykonavatele veřejné správy je podle svého obsahu a povahy veřejnoprávní subordinační smlouvou, neboť se jí poskytuje soukromé osobě veřejná podpora za účelem naplnění veřejného zájmu, konkrétně za účelem rozvoje soukromých tržních hospodářství v zemědělství (k veřejnoprávním smlouvám z doby před nabytím účinnosti správního řádu z roku 2004, tj. před 1. 1. 2006, zejména k podmínkám jejich uzavírání a k jejich výkladu, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 2 Afs 173/2006 - 77, č. 1437/2008 Sb. NSS; viz též usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007 - 82). Veřejnoprávní smlouvou je proto i dodatek č. 11 ze dne 21. 11. 2012 k této smlouvě. Jakkoli nelze s ohledem na § 170 správního řádu užít na posuzování platnosti veřejnoprávních smluv a pravidla pro odstoupení od nich ustanovení zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, resp. od 1. 1. 2015 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, posuzování účinků projevu vůle účastníka při uzavírání veřejnoprávní smlouvy musí nutně vycházet ze základních zásad zakotvených právě v těchto soukromoprávních kodexech, jež nalezly svůj odraz i v ustanoveních o základních obsahových náležitostech veřejnoprávních smluv a o základních pravidlech jejich výkladu, zejména pak v § 159 správního řádu.

[13] I při uzavírání veřejnoprávní smlouvy tedy je nutno mít za to, že projev vůle směřující k uzavření takové smlouvy musel být v rozhodné době učiněn svobodně a vážně, určitě a srozumitelně; pokud tomu tak nebylo, je nutno na takový úkon hledět jako na svého druhu nicotný, nevyvolávající zákonem jinak předvídané účinky, neboť nemá povahu a podstatu právního úkonu ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu. O svobodný právní úkon nejde v první řadě tam, kde byl tento úkon učiněn v důsledku přímého fyzického donucení – *vis absoluta* (a není přitom rozhodné, od koho fyzické donucení pochází). O svobodný právní úkon však nejde ani tehdy, byl-li právní úkon učiněn v důsledku psychického donucení (nátlaku), zejména bezprávné výhrůžky – *vis compulsiva* (rozhodující je přitom působení bezprávné výhrůžky v době učinění právního úkonu). Výhrůžka znamená, že jednající je v důsledku jejího druhu a intenzity přinucen za daných

pokračování

okolností konkrétního případu ke svému projevu vůle vzbuzením důvodné bázně, strachu (více viz: Švestka, J. a kolektiv Občanský zákoník I, II, 2. vydání, Praha 2009. S. 336-337).

[14] Okolnosti vylučující svobodu vůle jednajícího (fyzický či psychický nátlak, tíseň) musí mít základ v objektivně existujícím a působícím stavu. Nestačí, pokud si jejich existenci jednající jen představuje, ale není pro ně dán objektivní důvod. V případě psychického nátlaku musí být právní úkon donuceného adresáta v přímé souvislosti s bezprávnou výhrůžkou, která pochází přímo od druhého subjektu právního úkonu (příp. od třetí osoby), jenž musí nejen vědět o existenci bezprávné výhrůžky, ale též jí využít (blíže viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 9. 2009, sp. zn. 21 Cdo 4573/2008). *„Bezprávnou výhrůžkou, která způsobuje neplatnost právního úkonu, je výhrůžka, kterou je vynucováno něco, co vynucováno být nesmí. Zároveň se musí jednat o výhrůžku takového druhu a takové intenzity, aby podle okolností a povahy konkrétního případu vzbudila důvodnou bázeň u toho, vůči komu jí bylo použito.“* (blíže viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2009, sp. zn. 29 Odo 409/2006 a shodně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 1. 2013, č. j. 1 AOs 2/2012 – 29). V posuzovaném případě nelze dovodit, že by podepsání dodatku stěžovatelem byl nesvobodný právní úkon v důsledku psychického donucení. Ze správního spisu plyne, že komunikace mezi stěžovatelem a ministerstvem byla vedena řádným způsobem - ministerstvo reagovalo na žádosti a dotazy stěžovatele. Případnou výhrůžku obsahoval dopis ministerstva zemědělství ze dne 24. 9. 2012 vyjadřující se k námitce promlčení. Zde je stěžovatel pouze upozorněn na budoucí možný postup dle právních předpisů trestního a finančního práva. Takovéto strohé vyjádření nelze považovat za bezprávnou výhrůžku, neboť nedosahuje dostatečné intenzity a zároveň se netýká protiprávního jednání, pouze nastiňuje možný budoucí postup v souladu s právními předpisy. Ani výhrůžka odstoupením od smlouvy o dotaci a následnou povinností vrátit dotaci není bezprávnou výhrůžkou. Odstoupení od smlouvy je právem každé smluvní strany v souladu se zákonnými podmínkami. Vrácení dotace je pak povinností stěžovatele bez ohledu na to, zda by dodatek podepsal, či nikoliv, protože přijal dědictví po původním příjemci dotace a součástí dědictví byla i povinnost vrátit poskytnuté dotace. Stěžovatel si pouze mohl dle čl. 8 smlouvy o dotaci zvolit, zda peněžní prostředky vrátí najednou, nebo zda vstoupí do práv a povinností původního příjemce dotace.

[15] Námitka stěžovatele, že dodatek podepsal v tísní za nápadně nevýhodných podmínek, je irelevantní, neboť zánik veřejnoprávní smlouvy odstoupením od ní z uvedeného důvodu ustanovení správního řádu o veřejnoprávních smlouvách neznají. V úvahu by připadal toliko postup podle § 167 správního řádu, tedy podání návrhu stěžovatelem na zrušení dodatku. Ze spisu však neplyne, že by stěžovatel takový postup zvolil.

[16] Nelze dovodit ani stěžovatelem namítaný rozpor s dobrými mravy. Samotný rozpor veřejnoprávní smlouvy s dobrými mravy by v rozhodné době bylo možno považovat za důvod její nulity, a tedy toho, že nevytváří smluvní závazky stran, které by musely být plněny, neboť takovou povinnost lze vyvodit z § 159 odst. 2 a 3 správního řádu, podle nichž *(v) veřejnoprávní smlouva nesmí být v rozporu s právními předpisy, nesmí je obcházet a musí být v souladu s veřejným zájmem a (u)zavření veřejnoprávní smlouvy, jejíž stranou je*

správní orgán, nesmí snižovat důvěryhodnost veřejné správy, musí být účelné a správní orgán musí mít při jejím uzavírání za cíl plnění úkolů veřejné správy. Uzavření veřejnoprávní smlouvy jsoucí v rozporu s dobrými mravy je za obvyklých okolností zjevně jednáním jsoucím v rozporu s veřejným zájmem na férovém a poctivém jednání veřejné správy při plnění jejích úkolů a nepochybně závažně snižuje její důvěryhodnost.

[17] Dobré mravy byly v rozhodné době vykládány jako „*souhrn společenských, kulturních a mravních norem, jež v historickém vývoji osvědčují jistou neměnnost, vystihují podstatné historické tendence, jsou sdíleny rozhodující částí společnosti a mají povahu norem základních*“ (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. 3 Cdon 69/96). „*Dobré mravy netvoří uzavřený a petrifikovaný normativní systém, jsou spíše měřítkem etického hodnocení konkrétních situací a jejich souladu s obecně uznávanými pravidly slušnosti a poctivého jednání. Rozpor právního úkonu s dobrými mravy je třeba posuzovat v každém případě individuálně, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem jednání účastníků v příslušném období a k jejich tehdejšímu postavení*“ (viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 32 Odo 174/2005 a sp. zn. 32 Cdo 150/2007). Stěžovatel namítal, že v rozporu s dobrými mravy bylo chování ministerstva, kdy mu nejprve bylo sděleno, že ke kladnému vyřízení žádosti o bonifikaci je nutné podepsání dodatku, a následně mu byla žádost o bonifikaci zamítnuta. Přezkum rozhodnutí o bonifikaci není předmětem tohoto řízení, přičemž ministr zemědělství ve svých dopisech ze dne 7. 11. 2007 a ze dne 28. 11. 2011 pouze uvedl, že vstup do práv a povinností původního příjemce dotace je pouze jednou z podmínek nutných ke kladnému vyřízení žádosti. Z jednání ministra ani z jiných informací obsažených ve spise není patrné, že by bylo vůči stěžovateli postupováno neférově, zejména že by mu bylo slibováno něco, na co by bez splnění dalších zákonných podmínek neměl nárok. Podpis dodatku tudíž nezaložil přímý nárok na přiznání odpuštění zbývajících dluhů, pokud nebyly splněny ostatní podmínky. Tento postup tak nelze považovat za rozporný s dobrými mravy.

[18] Lze uzavřít, že po přijetí dědictví měl stěžovatel možnost vstoupit do práv a povinností původního příjemce dotace, nebo vrátit poskytnutou dotaci. Stěžovatel zvolil první možnost a podepsal dodatek, čímž vstoupil do práv a povinností po svém otci a uznal již existující dluhy z dotační smlouvy. Dodatek podepsal svobodně bez psychického donucení. Způsob sjednání i obsah dodatku nebyly v rozporu s dobrými mravy. Nadto je třeba uvést, že sám stěžovatel přiznal, že jedním z důvodů podpisu dodatku byla snaha o odpuštění zbývajícího dluhu. Skutečnost, že po podpisu dodatku k odpuštění zbývajícího dluhu nedošlo, není předmětem tohoto řízení. Dodatek byl platně uzavřen. Na jeho podkladě následně žalovaný oprávněně vedl řízení a vydal napadená rozhodnutí, neboť jeho povinností je spravovat poskytnuté finanční prostředky a stěžovatel podle platné smlouvy o dotaci poskytnuté peněžní prostředky včas nevrátil.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věta poslední zamítl jako nedůvodnou.

pokračování

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, *(n)estanoví-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.* Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto mu právo na náhradu nákladu nenáleží. Žalovanému žádné náklady s tímto řízením nad rámec běžné činnosti nevznikly, takže Nejvyšší správní soud rozhodl, že žalovanému, který by jako procesně úspěšný účastník řízení o kasační stížnosti nárok na náhradu nákladů tohoto řízení zásadně měl, se tato náhrada nepřiznává.

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

V Brně dne 21. dubna 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu