



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: **Město Horní Bříza**, se sídlem Třída 1. máje 300, Horní Bříza, zast. Mgr. Tomášem Čermákem, advokátem se sídlem Na Sadech 21, České Budějovice, proti žalované: **Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad**, se sídlem Jeronýmova 1750/21, České Budějovice, zast. JUDr. PhDr. Oldřichem Choděrou, advokátem se sídlem Jugoslávská 481/12, Praha, proti oznámení žalované ze dne 21. 11. 2012, o kasační stížnosti žalované proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 4. 2013, č. j. 10 A 6/2013 - 36,

t a k t o :

- I. Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 4. 2013, č. j. 10 A 6/2013 - 36, **se zrušuje**.
- II. Žaloba proti oznámení žalované ze dne 21. 11. 2012 **se odmítá**.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d ň ě n í :

I. Předmět řízení a vymezení sporu

[1.] Žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností napadá v záhlaví označené usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“), kterým krajský soud pro předčasnost odmítl žalobu podanou proti shora uvedenému oznámení stěžovatelky ze dne 21. 11. 2012 a postupem podle ustanovení § 46 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen s. ř. s.), věc postoupil Ministerstvu pro místní rozvoj ČR k vyřízení odvolání žalobce. Žalobou napadeným oznámením bylo žalobci sděleno krácení finančních prostředků dotace (dále jen „oznámení o krácení dotace“), poskytnuté na základě Smlouvy o podmínkách poskytnutí dotace z Regionálního operačního programu

NUTS II Jihozápad (dále též „smlouva o poskytnutí dotace“) uzavřené mezi žalobcem a stěžovatelkou dne 8. 2. 2011.

[2.] Smlouva o poskytnutí dotace byla uzavřena na základě usnesení stěžovatelky (Výboru Regionální rady) ze dne 8. 11. 2010, č. 455/2010, kterým bylo kladně rozhodnuto o projektové žádosti žalobce o poskytnutí účelové dotace na projekt s názvem „Obytná zóna V Jámě“. Uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace se žalobce stal příjemcem dotace z Regionálního operačního programu Jihozápad.

[3.] Žalobce předložil dne 20. 12. 2011 Závěrečnou monitorovací zprávu spolu s žádostí o vyplacení dotace. Žalobou napadeným oznámením o krácení dotace ze dne 21. 11. 2012 stěžovatelka žalobce vyrozuměla o snížení výše poskytnuté dotace s odůvodněním, že část doložených výdajů nebyla uznána způsobilou k proplacení.

[4.] Spornou otázkou v projednávané věci je posouzení povahy oznámení o krácení dotace, tedy zda se jedná o rozhodnutí správního orgánu, nebo o postup vyplývající z uzavřené smlouvy o poskytnutí dotace (tj. spor z veřejnoprávní smlouvy).

II. Posouzení věci krajským soudem

[5.] Krajský soud se při posuzování povahy oznámení o krácení dotace předně zabýval možností aplikace ustanovení § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále též „rozpočtová pravidla“), na základě kterého jsou rozhodnutí o poskytnutí dotace vyloučena ze soudního přezkumu. Dospěl přitom k závěru, že citované ustanovení není v projednávané věci aplikovatelné, neboť napadené oznámení o krácení dotace bylo vydáno až po rozhodnutí o schválení dotace a uzavření smlouvy o podmínkách poskytnutí dotace, nejedná se tedy o samotné rozhodnutí o poskytnutí dotace ve smyslu § 14 rozpočtových pravidel.

[6.] Na základě tříprvkové definice vymezující pojem „správní orgán“ obsažené v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) dospěl krajský soud dále k závěru, že stěžovatelku lze ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), považovat za správní orgán, neboť byla zřízena zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, je právnickou osobou a její činnost je financována ze státního rozpočtu a finančních prostředků Evropské unie.

[7.] S odkazem na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 173/2012 - 44, krajský soud dále dovodil, že oznámení o krácení dotace určitým způsobem negativně ovlivňuje sféru žalobce, přičemž za tento negativní jev lze považovat vznik povinností v souvislosti se zajištěním úhrady zbývajících částky, do které dotace nebyla poskytnuta či samotné náklady žalobce, které mu vznikly v souvislosti s podáním žádosti o dotace. V této souvislosti krajský soud konstatoval, že se jedná o rozhodování v oblasti veřejné správy; současně není sporu o tom, že právní vztah vzniklý poskytnutím dotace je vztahem veřejnoprávním, a proto je zřejmé, že žalobou napadené oznámení o krácení dotace není vyloučeno ze soudního přezkumu a lze na něj aplikovat obecné předpisy vztahující se ke správnímu řízení.

[8.] Krajský soud nicméně podanou žalobu jako nepřijatelnou odmítl, neboť na základě výkladu ustanovení § 169 odst. 1. písm. d) správního řádu, dospěl k závěru, že žalobce

pokračování

před podáním žaloby nevyčerpal opravné prostředky. Dle citovaného ustanovení rozhoduje spory z veřejnoprávní smlouvy správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy. Dle názoru krajského soudu je nadřízeným správním orgánem stěžovatelky v souladu s ustanovením § 14 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, ve znění pozdějších předpisů, Ministerstvo pro místní rozvoj. Krajský soud proto vedle odmítnutí podané žaloby přistoupil k postoupení věci tomuto příslušnému nadřízenému správnímu orgánu k projednání v rámci odvolacího řízení.

III. Kasační stížnost, vyjádření žalobce a replika stěžovatele

[9.] Usnesení krajského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), c), d), a e) s. ř. s.

[10.] Stěžovatelka předně konstatuje, že k poskytování dotací žadatelům, resp. příjemcům, dochází na základě uzavřené smlouvy o podmínkách poskytnutí dotace, která v projednávaném případě již byla mezi účastníky platně uzavřena. S ohledem na veřejnoprávní charakter vztahu je dle stěžovatelky smlouva o podmínkách poskytnutí dotace uzavřená mezi žalobcem a stěžovatelkou veřejnoprávní smlouvou svého druhu. Rovněž orgán veřejné moci je tudíž touto smlouvou vázán. Stěžovatelka je přesvědčena, že postup, kterým byla žalobci krácena dotace, byl zcela v souladu s uzavřenou smlouvou o poskytnutí dotace. V případě, že žalobce dospěl k závěru, že stěžovatelka jednala v rozporu s uzavřenou smlouvou, měl postupovat výlučně podle ustanovení § 141 správního řádu a zahájit tzv. sporné řízení. Oznámení o krácení dotace není rozhodnutím, nelze tak o něm v žádném případě vést odvolací řízení podle ustanovení § 81 a násl. správního řádu, jak uzavřel krajský soud, neboť tuto část správního řádu nelze na spory z veřejnoprávních smluv aplikovat. Pokud tedy mělo být podání žalobce posouzeno podle svého obsahu, pak mohlo být vyhodnoceno jedině jako návrh na zahájení sporného řízení dle ustanovení § 141 odst. 2 správního řádu a nikoli jako odvolání dle ustanovení § 81 a násl. téhož předpisu.

[11.] Na základě shora uvedeného stěžovatelka Nejvyššímu správnímu soudu navrhla, aby napadené usnesení zrušil a žalobu odmítl.

[12.] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti poukazuje na ustanovení § 16e odst. 1 písm. d) zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, dle kterého je rozhodujícím aktem přidělení dotace usnesení Výboru Regionální rady a nikoliv smlouva o poskytnutí dotace; smlouva tudíž nemůže nahradit individuální správní akt, neboť ten byl učiněn již usnesením Výboru Regionální rady o přidělení dotace. Dále žalobce zdůrazňuje, že pro existenci veřejnoprávních smluv svého druhu nevytváří správní řád prostor a spor z ní by dle ustanovení § 169 správního řádu nebyl řešitelný; ztotožňuje se nicméně s rozhodnutím krajského soudu, který i přesto, že pokládá smlouvu za veřejnoprávní, spatřuje v krácení dotace autoritativní postup, kterým stěžovatelka jedná nad rámec veřejnoprávní smlouvy a rozhoduje jako správní orgán z vrchnostenské pozice. Proti takovému rozhodnutí je odvolání dle ustanovení § 81 správního řádu přiměřeným způsobem obrany. Z uvedených důvodů žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost dle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[13.] Stěžovatelka v reakci na vyjádření žalobce uvedla, že rozhodnutí Výboru o přidělení dotace považuje za podmínku nutnou pro uzavření smlouvy. Setrvala přitom na argumentačních východiscích uvedených v kasační stížnosti.

IV. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[14.] Kasační stížnost je podle §§ 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Stěžovatelka formálně opírá kasační stížnost o důvody dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), c), d) i e) s. ř. s. Vzhledem k tomu, že žaloba byla krajským soudem odmítnuta, přichází v úvahu z povahy věci pouze námitka kasační stížnosti dle § 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. 3 Azs 33/2004 – 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Rozsahem a důvody kasační stížnosti je Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán.

[15.] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[16.] Nejvyšší správní soud se předmětem sporu ve skutkově totožném případě již v minulosti zabýval, přičemž dospěl k závěru, že smlouva o poskytnutí účelové dotace uzavřená mezi regionální radou regionu soudružnosti a příjemcem dotace je veřejnoprávní smlouvou. V případě námítky porušení smlouvy, nesouhlasu s jejím výkladem nebo při neplnění smlouvy samotné je ochrana kterékoliv smluvní strany poskytována prostřednictvím sporu z veřejnoprávní smlouvy dle ustanovení § 169 správního řádu ve spojení s ustanovením § 141 téhož zákona, který iniciuje ta ze stran, která nesouhlasí s postupem druhé smluvní strany (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 – 53).

[17.] Ve shora citovaném rozsudku zdejší soud ke sporné otázce konkrétně konstatoval, že činnost stěžovatelky 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 stěžovatelky, samozřejmě v mezích zákona a s vyloučením libovůle, zákazu diskriminace, zákazu zneužití apod. Z tohoto postavení stěžovatelky (na rozdíl od postavení účastníka v občanskoprávních vztazích) 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 ustanovení § 65 s. ř. s. Posuzování povahy těchto úkonů však není předmětem sporu v projednávané věci.

[19.] Uzavřením veřejnoprávní smlouvy dochází k úpravě vztahu mezi příjemcem a poskytovatelem dotace, který je modifikován jak v oblasti práva hmotného, tak v oblasti práva procesního. Veřejnoprávní smlouva stejně jako smlouva soukromoprávní je primárně založena na tzv. smluvním konsenzu, tj. vzájemně adresovaných, obsahově shodných a v zásadě svobodných projevech vůle dvou nebo více stran. 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.*“ Výše uvedené platí jak pro žadatele o dotaci, který se uzavřením smlouvy stává jejím příjemcem, tak pro stěžovatelku, jako druhou smluvní stranu veřejnoprávní smlouvy, jakkoliv jí obsah smlouvy dává vrchnostenský ráz a stěžovatelka uzavřením smlouvy postavení správního orgánu neztrácí.

[20.] Ochrana kterékoliv smluvní strany je v případě námítky porušení ustanovení veřejnoprávní smlouvy, nesouhlasu s jejich výkladem nebo při neplnění smlouvy samotné poskytována prostřednictvím sporu z veřejnoprávní smlouvy dle ustanovení § 169 správního řádu

pokračování

ve spojení s ustanovením § 141 správního řádu, který iniciuje ta ze stran, která nesouhlasí s postupem druhé smluvní strany.

[21.] Ohledně sporů z uzavřené smlouvy jsou stěžovatelka i žalobce ve zcela rovnocenném postavení. Přestože stěžovatelka hájí především veřejný zájem, není při případném sporu v postavení prvostupňového správního orgánu, ale v postavení navrhovatelky nebo odpůrkyně. Oba účastníci sporného řízení mají na základě ustanovení § 141 odst. 3 správního řádu postavení účastníků řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu. Teprve rozhodnutí příslušného orgánu (ministerstva pro místní rozvoj) ze sporu z veřejnoprávní smlouvy je za splnění dalších zákonem stanovených podmínek rozhodnutím přezkoumatelným dle ustanovení § 65 s. ř. s. ve správním soudnictví.

[22.] Shora uvedené závěry plně dopadají rovněž na posouzení nyní projednávané věci a Nejvyšší správní soud neshledal důvody, pro které by se od nich měl odchýlit.

[23.] Se stěžovatelkou lze tedy souhlasit v tom, že při oznámení o krácení dotace postupovala v souladu s uzavřenou smlouvou, a nesouhlasil-li žalobce s jejím postupem, potom měl iniciovat spor z veřejnoprávní smlouvy návrhem dle ustanovení § 169 správního řádu. Zákonnou povinnost stěžovatelky postoupit písemně projevový nesouhlas žalobce s krácením dotace příslušnému orgánu, ať už jako odvolání či jako návrh na sporné řízení, dovodit nelze. Při akceptaci výkladu, který zaujal žalobce i krajský soud by byl zcela setřen rozdíl mezi správním řízením, jehož cílem je vydání správního rozhodnutí, a postupem, jehož cílem je uzavření veřejnoprávní smlouvy.

V. Závěr a náklady řízení

[24.] Krajský soud výrokem I. žalobu odmítl pro předčasnost a výrokem II. věc postoupil ministerstvu pro místní rozvoj k projednání věci v odvolacím řízení. Žaloba však směřovala proti úkonu, který rozhodnutím správního orgánu není, a krajský soud měl proto žalobu odmítnout podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřipustnou. Přestože z formálního hlediska byl výrok krajského soudu o odmítnutí žaloby shodný s následným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu, byl opřen o argumentaci, kterou Nejvyšší správní soud označil za nesprávnou, v rozporu se zákonem. V takovém případě Nejvyšší správní soud nemůže kasační stížnost zamítnout a předmětné usnesení krajského soudu ponechat v platnosti s tím, že v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu by bylo korigováno jeho odůvodnění. Napadené usnesení krajského soudu by v případě zamítnutí kasační stížnosti existovalo jako samostatné a pravomocné rozhodnutí, což vzhledem ke zde vysloveným nezákonným a nesprávným závěrům není přípustné. Nejvyšší správní soud tedy podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. usnesení krajského soudu zrušil a žalobu sám odmítl.

[25.] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Žalovaný byl sice v řízení o kasační stížnosti úspěšný, avšak jeho náklady řízení tvoří pouze odměna za zastupování advokáta, kterého pověřil v projednávané věci zastoupením. Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je součástí činnosti správního orgánu též obhajovat jím přijatá rozhodnutí. Pokud se správní orgán rozhodne pověřit tímto úkolem advokáta, nese náklady na jeho zastoupení sám (shodně viz rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 6. 1999, č. j. 6 A 7/1999; usnesení Ústavního soudu ze dne 29. 5. 2000, sp. zn. II. ÚS437/99). I přes úspěšnost žalovaného v řízení o kasační stížnosti mu z uvedených

důvodů nebyla náhrada nákladů přiznána. Jelikož Nejvyšší správní soud rozhodl současně se zrušením rozsudku krajského soudu i o odmítnutí návrhu (žaloby), rozhodl rovněž o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 2 s. ř. s.). Z tohoto důvodu nemá jak stěžovatelka, tak i žalobce právo na náhradu nákladů řízení ani před krajským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. února 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu