ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce **Jihočeského kraje,** se sídlem České Budějovice, U Zimního stadionu 1952/2, proti žalované **Regionální radě regionu soudržnosti Jihozápad,** se sídlem České Budějovice, Jeronýmova 1750/21, zastoupené JUDr. Janem Brodcem, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem Praha 2, Balbínova 223/5, v řízení o kasačních stížnostech žalobce a žalované proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 6. 2013, č. j. 10 A 34/2013 - 44,

takto:

I. Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 6. 2013, č. j. 10 A 34/2013 - 44, **se zrušuje.**

II. Žaloba proti sdělení žalované ze dne 20. 2. 2013, č. j. RRRSJ 2239/2013, **se odmítá.**

III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Sdělením ze dne 20. 2. 2013 (v napadeném usnesení nesprávně uvedeno *„20. 2. 2012“* - pozn. NSS), č. j. RRRSJ 2239/2013 (dále též jen „sdělení žalované“), žalovaná reagovala na podnět žalobce k nápravě některých sporných bodů *„Vypořádání Podání proti Oznámení o krácení finančních prostředků dotace“* (ze dne 27. 12. 2012, č. j. RRRSJ 17070/2012). Tato dotace byla poskytnuta žalobci na základě *„Smlouvy o podmínkách poskytnutí dotace z Regionálního operačního programu NUTS II Jihozápad“*, a to na projekt s názvem *„Program modernizace komunikací II. a III. třídy (P3)“*. Proti sdělení žalované podal žalobce žalobu, kterou usiloval o zrušení jeho části označené jako *„bod č. 4 a č. 5 Podání“*. Usnesením ze dne 10. 6. 2013, č. j. 10 A 34/2013 - 44 (dále jen „napadené usnesení“), však Krajský soud v Českých Budějovicích žalobu odmítl a věc postoupil Ministerstvu pro místní rozvoj.

Jak vyplynulo z odůvodnění napadeného usnesení, krajský soud nejprve zrekapituloval postup účastníků řízení tak, jak předcházel podání žaloby. Konstatoval, že usnesením z 24. mimořádného jednání Výboru Regionální rady regionu soudržnosti Jihozápad byl schválen projekt žalobce s názvem *„Program modernizace komunikací II. a III. třídy (P3)“* a na jeho základě uzavřela žalovaná se žalobcem *„Smlouvu o podmínkách poskytnutí dotace z Regionálního operačního programu NUTS II Jihozápad“*. V březnu roku 2012 byla u žalobce provedena fyzická a administrativní kontrola plnění smluvních podmínek dotace a v návaznosti na ni vydala žalovaná *„Oznámení příjemci o krácení finančních prostředků dotace“* ze dne 12. 12. 2012, proti kterému se dne 18. 12. 2012 žalobce bránil *„Podáním proti Oznámení příjemci o krácení finančních prostředků dotace“*. Dne 27. 12. 2012 pod č. j. RRRSJ 17070/2012 žalovaná toto podání vypořádala tak, že námitky žalobce pod bodem č. 4 a č. 5 odmítla a ve zbytku podání vyhověla. Dne 11. 1. 2013 učinil žalobce podnět k přezkumu tohoto vypořádání, nazvaný *„Vyjádření a podnět k nápravě Vypořádání podání proti oznámení o krácení finančních prostředků“*; sdělení ze dne 20. 2. 2013, č. j. RRRSJ 2239/2013, kterým žalovaná na toto podání reagovala, bylo posléze napadeno žalobou.

Krajský soud v napadeném usnesení především konstatoval, že na daný případ nelze aplikovat ustanovení § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále též jen „rozpočtová pravidla“), upravující postup při rozhodování o žádosti o poskytnutí dotace, neboť rozhodnutí o schválení dotace již vydáno bylo a předmětem přezkumu je oznámení žalované o krácení této dotace. Připustil sice, že *„Oznámení příjemci o krácení finančních prostředků dotace“* negativně zasahuje do právní sféry žalobce, neděje se tak ale úkonem správního orgánu splňujícím podmínky pro podání žaloby ve smyslu § 65 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Krácení finančních prostředků podle krajského soudu představuje spor ze smlouvy o poskytnutí dotace, o kterém dosud nebylo rozhodnuto v režimu § 169 odst. 1 písm. d) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a proto projednávání a rozhodování sporů z takové smlouvy nepatří do pravomoci správních soudů. S odkazem na § 14 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, (dále jen „kompetenční zákon“) označil krajský soud jako příslušný správní orgán pro řízení podle § 141 správního řádu Ministerstvo pro místní rozvoj. Podnět žalobce k přezkumu úkonu žalované ze dne 27. 12. 2012, č. j. RRRSJ 17070/2012, měla žalovaná posoudit podle jeho obsahu, tj. postoupit ho k vyřízení podle správního řádu. To se však nestalo, a o tomto podnětu tak dosud řádně rozhodnuto nebylo; proto je žaloba předčasná. Krajský soud závěrem konstatoval také to, že žalovaná není oprávněna stanovit si mimo zákonnou procesní úpravu vlastní opravné prostředky proti svým rozhodnutím a způsob jejich vyřízení.

Proti tomuto usnesení nyní brojí žalobce i žalovaná kasačními stížnostmi.

Žalobce ve své kasační stížnosti odkazuje na stížnostní důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a nejprve obecně namítá, že výrok napadeného usnesení nekoresponduje s jeho odůvodněním. Toto odůvodnění navíc žalobce nepovažuje za přesvědčivé a dostatečné, protože pokud v něm krajský soud zmiňuje právní předpisy, podle nichž bylo ve věci rozhodováno, činí tak pouze obecně. Žalobce především postrádá hlubší úvahu nad povahou veřejnoprávní smlouvy. Má za to, že smlouvu o poskytnutí dotace nelze zařadit pod žádný typ veřejnoprávní smlouvy předvídaný ustanovením § 159 a násl. správního řádu, což se logicky odráží v reálné možnosti určení subjektu, který může rozhodovat spory z ní vzešlé. Z úvah krajského soudu žalobce nepřímo dovozuje, že se má jednat o subordinační smlouvu ve smyslu § 161 správního řádu, a zdůrazňuje, že tento typ veřejnoprávní smlouvy je uzavírán namísto správního rozhodnutí a podmínkou jeho účinnosti je jednak souhlas osob, které by jinak byly účastníky správního řízení podle § 27 odst. 2 nebo 3 správního řádu, jednak existence

zvláštního zákona, který uzavření takové smlouvy výslovně předpokládá. Právě tato druhá podmínka splněna není, neboť žádný právní předpis neobsahuje zákonné zmocnění k uzavření smlouvy o poskytnutí dotace jako smlouvy veřejnoprávní dle § 161 správního řádu. I kdyby smlouva o poskytnutí dotace měla povahu veřejnoprávní smlouvy *sui generis*, není jasné, kdo by byl k rozhodování sporů z této smlouvy povolán. Žalobce připomíná, že žalovaná je právnickou osobou podle § 16 odst. 2 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podpoře regionálního rozvoje") a podle § 16 odst. 3 téhož zákona též řídícím orgánem regionálního operačního programu. Na vztah státu a regionální rady při činnostech upravených zákonem se vztahují obdobně ustanovení o přenesené působnosti krajů. Český zákonodárce však při implementaci nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení č. 1260/1999 ze dne 11. 7. 2006 (dále jen „Nařízení č. 1083/2006") neurčil žádný nadřízený orgán, a proto pouze žalovaná je odpovědná za řádné řízení regionálního operačního programu, a to včetně správného čerpání finančních prostředků na základě uzavřených smluv o poskytnutí dotace. Dovodil-li krajský soud kompetenci Ministerstva pro místní rozvoj z § 14 odst. 2 písm. a) kompetenčního zákona, rozhodl nepřezkoumatelným způsobem, a to zejména s ohledem na shora vytýkané velmi obecné a nedostačující posouzení charakteru smlouvy o poskytnutí dotace. Žalobce s kompetencí Ministerstva pro místní rozvoj polemizuje, neboť se předně domnívá, že jeho role nespočívá ve vykonávání pozice nadřízeného orgánu vůči žalované. Pro zodpovězení otázky, kdo je povolaný k rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy, je při absenci zvláštní právní úpravy rozhodná právní úprava ve správním řádu; § 178 odst. 1 tohoto zákona však stanoví, že nadřízeným správním orgánem je ten, o němž to stanoví zákon. Takový zákon ovšem neexistuje, a proto je nadřízeným správním orgánem ten, který rozhoduje o odvolání nebo vykonává dozor. Za současného stavu právní úpravy tak nadřízený orgán jednoznačně určit nelze, a to ani pomocí § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje.

Dojde-li ke krácení finančních prostředků po vyplacení dotace, nadřízeným orgánem (v rámci daňového řízení) by, dle názoru žalobce, mohlo být Ministerstvo financí [viz § 22 odst. 9 písm. b) a § 22 odst. 10 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „rozpočtová pravidla územních rozpočtů")]. Že by v pozici nadřízeného orgánu mohlo vystupovat Ministerstvo pro místní rozvoj, popírá i *„Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007 - 2013"*, ve znění k 15. 1. 2010 (dále jen „Metodika"), která řešení nesrovnalostí, jež nejsou porušením rozpočtové kázně, svěřuje pouze do rukou řídících orgánů a jako další způsob řešení připouští jen soudní řízení. Uvádí-li se navíc v kapitole 3.14 Metodiky výslovně, že porušení podmínek stanovených smlouvou se řeší jako porušení rozpočtové kázně, zamýšlí se žalobce nad tím, zda spor z veřejnoprávní smlouvy vůbec může z povahy věci nastat. Tatáž kapitola pak vymezuje smlouvu o poskytnutí dotace jako smlouvu veřejnoprávní povahy, ale opět neupřesňuje, o jaký typ smlouvy se jedná, natož aby zakládala kompetence ve prospěch Ministerstva pro místní rozvoj. Žalobce v návaznosti na výše uvedené dospívá k závěru, že se nejedná o klasický spor ze smlouvy, ale o napadení správního uvážení žalované při krácení dotace. Pokud by Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se jedná o porušení rozpočtové kázně, znamenalo by to, že se jedná o problematiku běžného daňového řízení podle rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Pokud by byl naopak aprobován názor krajského soudu, regionální rady by se potýkaly s vysokým počtem nicotných úkonů, respektive rozhodnutí. Ze všech výše uvedených důvodů žalobce navrhuje, aby bylo napadené usnesení zrušeno a věc byla krajskému soudu vrácena s tím, aby o ní jednal a rozhodl.

Žalovaná svou kasační stížností, v níž se dovolává důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), c), d) a e) s. ř. s., napadá výrok, kterým byla žaloba postoupena Ministerstvu pro místní rozvoj; s výrokem, kterým byla žaloba odmítnuta, naopak souhlasí. Úvodem upozorňuje, že Krajský soud v Českých Budějovicích vydal dne 11. 4. 2013 rozhodnutí č. j. 10 A 3/2013 - 48, kterým rozhodoval o téměř totožném skutkovém stavu, ale z právního hlediska ho posoudil jinak [úkon žalobce směřující proti rozhodnutí žalované o krácení dotace kvalifikoval nikoli podle § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu, ale jako odvolání]. Toto rozhodnutí bylo napadeno kasační stížností, neboť žalovaná měla za to, že hlava VIII správního řádu se na její postup nepoužije. Přestože krajský soud v napadeném usnesení přednesl právní názor modifikovaný, ani s ním žalovaná souhlasit nemůže. Především je totiž přesvědčena, že v souzené věci nebylo možné postupovat dle ustanovení § 46 odst. 5 s. ř. s., neboť navrhovatel by musel podat (nepřípustně) návrh u soudu proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o opravném prostředku. Návrh na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu však za opravný prostředek považovat nelze. Ačkoli žalovaná připouští, že budoucí rozhodovací praxe regionálních rad může vést k tomu, že budou povinny postupovat námitky, podněty k přezkumu či jiné úkony příjemců proti oznámení o krácení prostředků dotace orgánu příslušnému k rozhodování sporů z veřejnoprávní smlouvy, tento postup nelze založit na § 46 odst. 5 s. ř. s.

Další námitkou kasační stížnosti žalované je nesprávné podřazení skutkového stavu pod rozpočtová pravidla s tím, že ta dotčené vztahy neupravují. Dotace poskytované v rámci *Regionálního operačního programu NUTS II Jihozápad* jsou poskytovány z rozpočtu žalované a řídí se rozpočtovými pravidly územních rozpočtů, což předvídá § 16a zákona o podpoře regionálního rozvoje. Žalovaná krajskému soudu dále vytýká, že opakovaně odkazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, avšak pokud jde o rozsudek ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011 - 64 (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z http://www.nssoud.cz), nelze jej bez dalšího aplikovat na fázi po uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. Konečně z napadeného usnesení není zřejmé ani to, který žalobcův úkon by mělo Ministerstvo pro místní rozvoj posoudit jako návrh na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu. S ohledem na to, že se jedná o řízení návrhové, jehož předmětem je rozhodování o právech a povinnostech z veřejnoprávní smlouvy, nelze za takový návrh jistě považovat žalobu, která směřuje proti úkonu žalované ze dne 20. 2. 2013, č. j. RRRSJ 2239/2013. Výše vyjmenované nedostatky odůvodnění napadeného usnesení (tj. nedostatečné odůvodnění, rozpornost a nesrozumitelnost) podle mínění žalované zakládají kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Navrhuje tedy, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a žalobu odmítl.

Žalobce ke kasační stížnosti žalované uvedl, že ač nebyl stranou sporu vedeného Krajským soudem v Českých Budějovicích pod sp. zn. 10 A 3/2013, domnívá se, že procesní obrana, která směřovala proti úkonu žalované, by neměla být posuzována jako odvolání podle správního řádu. Ve shodě se svou kasační stížností setrvává na přesvědčení, že k řešení sporů ze smlouvy o poskytnutí dotace není povolané Ministerstvo pro místní rozvoj. Žalobce se shoduje se žalovanou i v tom, že napadené usnesení není dostatečně jasné a srozumitelné, a dodává, že hlavním úkolem krajského soudu mělo být vyslovení právního názoru, který by osvětlil nejasnosti, které se s poskytováním dotací a přezkumem právních úkonů či rozhodnutí žalované pojí, byť by tak učinil nad rámec nutného odůvodnění. Z odůvodnění napadeného usnesení není například zřejmé, zda je žalobce povinen činit některé další úkony k uplatnění svého nároku, anebo vyčkávat, až se na něj příslušný správní orgán obrátí sám. Obdobně jako žalovaná namítá, že na souzenou věc byly aplikovány nesprávné právní předpisy (rozpočtová pravidla namísto rozpočtových pravidel územních rozpočtů), s žalovanou se však neztotožňuje v názoru, že by žaloba měla být odmítnuta. Uvádí dále, že žalovaná měla žalobce informovat o tom, jakým způsobem se lze bránit proti jejímu postupu, což však nikdy neučinila a dovozovala, že jediným prostředkem obrany je žaloba ve správním soudnictví. Žalobce necítí povinnost

zkoumat, jakým způsobem se lze domoci svého práva na přezkum za situace, kdy zákonodárce nepřistoupil k jasnému vymezení povahy úkonů a postavení regionálních rad. Argumentací *a simili* uzavírá, že žalovaná tím, že žalobci žádné poučení o opravných prostředcích nepodala, fakticky žalobce informovala o nepřípustnosti jakéhokoli opravného prostředku, a proto by nepostoupení věci jinému orgánu atakovalo zásady činnosti orgánů veřejné správy i práva a chráněné zájmy žalobce. Žalobce trvá na tom, že úkony žalované při krácení dotace by mohly být posouzeny v souladu s Metodikou, která na ně nahlíží jako na úkony v daňovém řízení podle rozpočtových pravidel územních rozpočtů, jakkoli Metodika není obecně závazným právním předpisem, ale pouhým vodítkem pro činnost žalované. Závěrem svého vyjádření žalobce dodává, že činnost žalované před proplacením dotace je činností kontrolní, ve smyslu zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“). Tato kontrola, prováděná před proplacením dotace, není autonomním rozhodováním s širokou mírou správního uvážení, ale je zasazena do rámce zákona o finanční kontrole a rozpočtových pravidel územních rozpočtů; takový postup však ze strany žalované aplikován nebyl, a proto je její tvrzení o neaplikovatelnosti příslušných zákonných ustanovení o porušení rozpočtové kázně před proplacením dotace minimálně sporné.

Žalovaná ke kasační stížnosti žalobce uvedla, že souhlasí s žalobcem v tom směru, že výroky napadeného usnesení nemají dostatečnou oporu v připojeném odůvodnění; souhlasí i s výhradou, že se krajský soud dostatečně nevypořádal s povahou dotčené smlouvy o podmínkách poskytnutí dotace. Žalovaná nicméně trvá na tom, že se jedná o subordinační smlouvu podle § 161 správního řádu; neurčuje-li jeho první odstavec správní orgán příslušný rozhodovat o sporech z této smlouvy přímo, je třeba vyjít z § 133 odst. 1 a § 178 správního řádu a uzavřít, že v souladu s § 17 kompetenčního zákona je příslušným orgánem Ministerstvo pro místní rozvoj. Žalovaná upozorňuje, že je jí známa aktuální rozhodovací praxe Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva financí (viz rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 15. 5. 2013, č. j. MF-36038/2012/12-1204, které se odkazuje na § 22 odst. 10 rozpočtových pravidel územních rozpočtů), které mají shodně za to, že k rozhodování sporů ze smluv o poskytování dotací je příslušné v pořadí druhé jmenované ministerstvo; s tímto náhledem na věc ale nesouhlasí, neboť uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně přichází v úvahu teprve po proplacení dotace, k čemuž v předmětné věci nedošlo. Kompetenci Ministerstva financí by spíše bylo možné dovodit z § 4 kompetenčního zákona, avšak v daném konkrétním případě se jedná o činnost, která je typickým projevem regionální politiky a zapojení regionů do evropských struktur, což opět směřuje k závěru o příslušnosti Ministerstva pro místní rozvoj. Dalším důvodem, proč žalovaná odmítá, že by na danou věc bylo možné nahlížet jako na porušení rozpočtové kázně, je nezávazná povaha žalobcem zmíněné Metodiky.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Úvodem Nejvyšší správní soud upozorňuje, že ač se žalovaná v kasační stížnosti odvolává na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), c), d) i e) s. ř. s., současně uvádí, že s výrokem o odmítnutí žaloby souhlasí a jednotlivými námitkami brojí pouze proti postoupení věci Ministerstvu pro místní rozvoj. K tomu je třeba uvést, že pokud je napadáno rozhodnutí, kterým je žaloba odmítnuta, přichází pojmově v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jakožto zvláštního ustanovení ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS). Výrok o postoupení věci podle § 46 odst. 5 s. ř. s. na odmítavý výrok navazuje, respektive s ním tvoří jeden celek (bez existence odmítavého výroku nemůže existovat),

a proto jej nelze samostatně napadnout. Právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je nicméně záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem a nejde tak o nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS). Ke kasační stížnost žalované bylo tedy přistoupeno tak, že je podávána z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Co se konkrétních stížnostních námitek týče, v prvé řadě je třeba reagovat na zmínku žalované o usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 4. 2013, č. j. 10 A 3/2013 – 48, které se týkalo skutkově a právě prakticky totožné věci a proti kterému podala Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad (rovněž v pozici žalované) kasační stížnost. O této kasační stížnosti již bylo rozhodnuto rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 – 53, a jeho závěry zdejší soud z podstatné části aplikuje i v nyní souzené věci.

Spornou otázkou, kterou je nutno zodpovědět v prvé řadě, je povaha *„Smlouvy o podmínkách poskytnutí dotace z Regionálního operačního programu NUTS II Jihozápad“*, s níž se, jak shodně uvádějí oba účastníci řízení, krajský soud přesvědčivě nevypořádal. Zatímco žalobce tuto smlouvu označuje jako veřejnoprávní smlouvu *sui generis*, žalovaná v zásadě nepochybuje o tom, že se jedná o tzv. subordinační veřejnoprávní smlouvu podle § 161 správního řádu (viz bod III. vyjádření ke kasační stížnosti žalobce).

Charakterem smluv, na jejichž základě jsou přiznávány dotace, se zdejší soud již v minulosti opakovaně zabýval (viz například rozsudky ze dne 20. 9. 2007, č. j. 2 Afs 58/2007 – 58, a ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 Afs 49/2007 – 96, či rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007 - 91). Z této judikatury se podává, že 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 pojímání určité smlouvy jako veřejnoprávní přitom není to, jak je v právním předpise, který její uzavření předpokládá, označena, ale to, jaký má být její obsah. Je-li obsahem smlouvy o poskytnutí dotace poskytnutí finančních prostředků z veřejných zdrojů, jejichž správa se řídí veřejnoprávními předpisy, přičemž (na rozdíl od vztahů občanskoprávních, ve kterých jsou jejich účastníci v zásadně v rovném postavení), při uzavírání smlouvy o poskytnutí dotace dochází fakticky ke stanovení podmínek poskytnutí dotace poskytovatelem a veškerá smluvní volnost příjemce se omezuje jen na akceptaci těchto podmínek jako celku, či jejich úplné odmítnutí, nemá zdejší soud o veřejnoprávní povaze *„Smlouvy o podmínkách poskytnutí dotace z Regionálního operačního programu NUTS II Jihozápad“* žádných pochyb.

Kategorizace veřejnoprávních smluv na smlouvy koordinační (§ 160 správního řádu), subordinační (§ 161 správního řádu) a smlouvy mezi subjekty soukromého práva, tzn. osobami, které by byly účastníky správního řízení, kdyby probíhalo (§ 162 správního řádu), není vyčerpávající. Není proto vyloučeno, aby zvláštní zákony upravovaly i další typy veřejnoprávních smluv, s nimiž správní řád v ustanoveních § 160 až § 162 nepočítá. V zásadě tak lze přisvědčit žalobci, který *„Smlouvu o podmínkách poskytnutí dotace z Regionálního operačního programu NUTS II Jihozápad“* označil v kasační stížnosti jako veřejnoprávní smlouvu *sui genesis*. Je totiž třeba zdůraznit, že předpokládá-li správní řád, že veřejnoprávní smlouvu lze uzavřít jedině tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon (§ 161 odst. 1 správního řádu), nelze toto ustanovení vykládat tak, že v tomto zákoně musí být taková smlouva výslovně jako „veřejnoprávní“ označena; vždy je rozhodující materiální obsah smlouvy, nikoli její formální označení.

Případné spory z tohoto typu veřejnoprávních smluv mohou být (stejně jako je tomu u smluv správním řádem výslovně předpokládaných) řešeny v režimu sporného řízení podle § 141 správního řádu. Před správním řádem by zde měla přednost zvláštní úprava (zákon tuto smlouvu upravující), 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 tedy 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 explicitně nepočítá.

Samotný veřejnoprávní charakter smlouvy však sám o sobě ještě neposkytuje jednoznačnou odpověď na otázku, jakým způsobem nahlížet na povahu úkonů uskutečňovaných žalovanou při realizaci dotačních programů a jejich administraci, tedy jak v daném konkrétním případě přistupovat k *„Oznámení příjemci o krácení finančních prostředků dotace“* a na něj navazující úkony žalované, včetně úkonu, který byl napaden žalobou.

K tomu je třeba uvést, že činnost spojenou s poskytováním dotací lze rozdělit na dvě fáze, a to na fázi před uzavřením veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace a fázi po uzavření této smlouvy. Fáze <u>před uzavřením</u> veřejnoprávní smlouvy je charakterizována nerovností účastníků, vrchnostenským postavením a autoritativním rozhodováním žalované (samozřejmě v mezích zákona a s vyloučením libovůle, zákazu diskriminace, zákazu zneužití apod.). Z tohoto postavení žalované (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 být předmětem soudního přezkumu ve smyslu § 65 s. ř. s., což potvrdil mj. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011 - 64, o němž se zmiňuje i napadené usnesení krajského soudu. Posuzování povahy takových úkonů však není předmětem sporu v projednávané věci, neboť sporný úkon (sdělení) žalovaná učinila teprve v následující fázi, po uzavření veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace; zmiňovaný rozsudek zdejšího soudu tak na posuzovanou otázku přímo nedopadá.

<u>Po uzavření</u> 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 smluvním konsensu, tj. na vzájemně adresovaných, obsahově shodných a 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 *„[z]ásada pacta sunt servanda je obecným právním principem a vztahuje se i na veřejnoprávní smlouvy.“* Výše uvedené platí jak pro žadatele o dotaci, který se uzavřením smlouvy stává jejím příjemcem (v tomto případě žalobce), tak pro druhou smluvní stranu veřejnoprávní smlouvy – poskytovatele dotace (zde žalovanou), jakkoliv jej obsah smlouvy předurčil k vrchnostenskému postavení vůči žalobci (tj. k postavení správního orgánu), které ani uzavřením smlouvy zcela neztratil. Ochrana kterékoliv smluvní strany je v případě námitky porušení ustanovení veřejnoprávní smlouvy, nesouhlasu s jejich výkladem nebo při neplnění smlouvy samotné poskytována prostřednictvím sporu z veřejnoprávní smlouvy dle § 169 správního řádu, ve spojení s § 141 správního řádu, který iniciuje ta ze stran, která nesouhlasí s postupem druhé smluvní strany. Jakkoliv žalovaná hájí především veřejný zájem, není při případném sporu v postavení prvostupňového orgánu (tedy ve vrchnostenském postavení vůči žalobci), ale v postavení navrhovatelky nebo odpůrkyně (oba účastníci sporného řízení mají rovné postavení – viz § 141 odst. 3 správního řádu), což současně znamená, že v takové pozici není povinna či oprávněna sama posuzovat podání žalobce jako návrh na zahájení sporného řízení a postupovat jej příslušnému správnímu orgánu. Teprve rozhodnutí příslušného orgánu

ze sporu z veřejnoprávní smlouvy je (za splnění dalších zákonem stanovených podmínek) rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví v řízení dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s.

Co se týče navazující námitky, kterou žalobce zpochybňuje působnost Ministerstva pro místní rozvoj k rozhodnutí ve sporném řízení podle § 141 správního řádu, je vhodné uvést, že Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad je zřízena dle zákona o podpoře regionálního rozvoje. Předmětem tohoto zákona je právní úprava podpory regionálního rozvoje a vytvoření institucionálního rámce pro její uskutečňování; vedle toho tento zákon upravuje postavení organizačních složek v regionech NUTS II (regiony soudržnosti), potřebných pro přijímání pomoci z předvstupních a strukturálních fondů Evropské unie v rámci její hospodářské a sociální politiky. Regionální rada je právnickou osobou a řídícím orgánem Regionálního operačního programu pro příslušný region soudržnosti. Podle § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje se na vztah státu a Regionální rady při činnostech upravených zákonem (tedy včetně kontroly a dozoru nad touto činností) použijí ustanovení o přenesené působnosti krajů (to připouští i žalobce ve své kasační stížnosti). Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), upravuje kontrolu a dozor nad přenesenou působností v ustanoveních § 81 a násl., přičemž jak dozor, tak i kontrolu přenesené působnosti svěřuje věcně příslušným ministerstvům.

Podle § 84 zákona o krajích, odporuje-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje v přenesené působnosti zákonu, jinému právnímu předpisu a v jejich mezích též usnesení vlády, směrnici ústředního správního úřadu nebo opatření věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu přijatému při kontrole výkonu přenesené působnosti, vyzve věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad kraj ke zjednání nápravy. Nezjedná-li kraj nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje zruší a o rozhodnutí o zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v přenesené působnosti informuje krajský úřad. V případě zřejmého a závažného rozporu usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu kraje v přenesené působnosti se zákonem může věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad takové usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu kraje zrušit bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Ustanovení § 86 odst. 1 věta druhá citovaného zákona stanoví, že výkon přenesené působnosti svěřené krajům kontrolují věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady. Konečně podle § 92a písm. b) zákona o krajích kontrolují výkon přenesené působnosti orgánů kraje na svěřeném úseku příslušná ministerstva, do jejichž působnosti tyto úseky státní správy vykonávané orgány kraje náleží. Příslušným ministerstvem, do jehož působnosti náleží úsek státní správy vykonávaný regionální radou regionu soudržnosti, je Ministerstvo pro místní rozvoj. Toto ministerstvo je totiž podle § 14 kompetenčního zákona ústředním orgánem státní správy ve věcech regionální politiky. Proto do jeho působnosti náležejí i úkoly při podpoře regionálního rozvoje, které jsou vyjmenovány v § 11 odst. 1 zákona o podpoře regionálního rozvoje. Jedním z těchto úkolů je i zabezpečování a kontrola plnění státních programů regionálního rozvoje [písm. c) citovaného ustanovení]; poskytování finanční podpory na opatření obsažená ve státním regionálním rozvoji (§ 7 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje) mezi tyto činnosti lze nepochybně zahrnout.

Výše uvedeným závěrům nepřekáží ani skutečnost, že Nařízení č. 1083/2006 výslovně neurčilo žádný orgán nadřízený Regionální radě regionu soudržnosti Jihozápad, neboť otázku, který správní orgán by se v tomto nadřízeném postavení měl nacházet, fakticky ponechalo na vnitrostátní úpravě. Nejvyšší správní soud také nepřihlédl k obsahu bodu 3.14 Metodiky, na níž žalobce staví působnost Ministerstva financí. Zdejší soud sice ve svém rozsudku ze dne 16. 8. 2010, č. j. 2 Afs 53/2010 - 63, dospěl k závěru, že metodické pokyny či jiná sdělení

a doporučení dotvářejí správní praxi a pokud nevybočují ze zákonného rámce, je třeba k nim při rozhodování přihlédnout (neboť opačný postup by byl v rozporu se zásadou zákazu libovůle a rovného zacházení), avšak v daném konkrétním případě lze působnost Ministerstva pro místní rozvoj bez potíží dovodit z výše citovaných ustanovení zákona o krajích, v návaznosti na zákon o podpoře regionálního rozvoje a kompetenční zákon; proto zde již není prostor pro dotváření právní úpravy jakýmkoli metodickým pokynem nebo sdělením. Pokud jde o žalobcem zmiňované rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 15. 5. 2013, č. j. MF-36038/2012/12-1204, jde o akt moci výkonné, kterým nemůže být založena pravomoc a působnost správního orgánu, tedy ani pravomoc a působnost rozhodovat spory z veřejnoprávních smluv v řízení podle § 141 a násl. správního řádu (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Nejvyšší správní soud tak poněkud korigoval právní názor krajského soudu, který sice správně označil správní orgán, do jehož působnosti patří rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv o krácení finančních prostředků dotace v oblasti regionálního rozvoje, avšak při těchto úvahách nezohlednil všechny relevantní právní předpisy. Ne zcela přiléhavá argumentace krajského soudu však nemá za následek nesrozumitelnost (nepřezkoumatelnost) napadeného usnesení, jak stěžovatelé namítají, a nic nebrání tomu, aby odůvodnění napadeného usnesení nemohlo být doplněno kasačním soudem.

Konečně k námitce žalobce, že z usnesení krajského soudu není zřejmé, zda měl žalobce činit kroky k zahájení sporného řízení sám, nebo vyčkat výzvy příslušného správního orgánu, lze uvést, že pokud žalovaná postupovala při oznámení o krácení dotace podle smlouvy o jejím poskytnutí a nesouhlasil-li žalobce s tímto jejím postupem, pak to byl právě on, kdo měl iniciovat spor z veřejnoprávní smlouvy návrhem podle § 169 správního řádu. Žalovaná při krácení dotace postupovala na základě zmocnění vyplývajícího z uzavřené smlouvy o dotaci a nebyla tak povinna iniciovat z tohoto důvodu spor z veřejnoprávní smlouvy. Stejně tak neměla povinnost (ale ani oprávnění) postoupit příslušnému správnímu orgánu písemně projevený nesouhlas žalobce s krácením dotace. Bezdůvodná je rovněž obava žalobce, že bude-li na dotační smlouvy nahlíženo jako na smlouvy veřejnoprávní, bude žalovaná čelit velkému počtu nicotných úkonů, respektive rozhodnutí, v případech, kdy sama posuzovala a vyřizovala námitky, které příjemci dotace podávali proti krácení finančních prostředků dotace před jejím vyplacením. Takové důsledky podle mínění zdejšího soudu nastat nemohou. Jak již bylo výše uvedeno, jakkoliv žalovanou obsah smlouvy předurčil k vrchnostenskému postavení vůči žalobci (které žalovaná ani uzavřením smlouvy zcela nepozbyla), po uzavření smlouvy o poskytnutí dotace se obě smluvní strany nacházejí v zásadě v rovném postavení, a proto úkony žádné z nich nelze považovat za vrchnostenské akty vůči straně druhé (srov. § 65 odst. 1 s. ř. s.). Z povahy věci lze přitom o nicotnosti uvažovat pouze ve vztahu k aktu, který se představuje jako správní rozhodnutí. Považovat realizaci oprávnění plynoucího ze smlouvy (zde krácení dotace, respektive vyřízení námitek proti takovému postupu) vůči druhé smluvní straně za rozhodování ve správním řízení je pojmově vyloučeno.

Ze všech shora uvedených důvodů lze uzavřít, že usnesení krajského soudu z pohledu zákona neobstojí. Přestože krajský soud správně žalobu odmítl (pro faktickou předčasnost), učinil tak z důvodů, které nemohou obstát. S tím souvisí i navazující výrok, kterým byla věc (nesprávně) postoupena k vyřízení Ministerstvu pro místní rozvoj (s odkazem na ustanovení § 46 odst. 5 s ř. s.). Posledně zmiňované ustanovení slouží k vypořádání případů, kdy se v důsledku chybného postupu žalovaného správního orgánu (typicky nesprávného poučení o nepřípustnosti opravných prostředků) žalobce domáhá ochrany svých veřejných subjektivních práv přímo u správního soudu, ačkoli dosud nevyčerpal přípustné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. V takovém případě s. ř. s. pro urychlení postupu a zachování lhůt stanoví, že soud podání

odmítne a věc zároveň postoupí příslušnému správnímu orgánu k vyřízení s tím, že lhůty zůstávají zachovány. Zároveň soud takto zavazuje správní orgán o podaném opravném prostředku rozhodnout. V nyní posuzované věci však žaloba směřovala proti úkonu žalované, který rozhodnutím správního orgánu není, a proto měl krajský soud žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s., jako nepřípustnou. Nejvyšší správní soud proto v řízení o kasačních stížnostech postupoval podle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty první za středníkem, tj. usnesení krajského soudu zrušil a žalobu jako nepřípustnou sám bez dalšího odmítl.

Za situace, kdy rozhodnutím Nejvyššího správního soudu řízení před správními soudy končí, je jeho povinností rozhodnout i o nákladech soudního řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Jakkoli lze konstatovat, že oběma kasačním stížnostem, domáhajícím se (částečného) zrušení napadeného usnesení krajského soudu, bylo vyhověno, rozhodující je, jakým způsobem skončilo soudní řízení jako celek. Výsledkem řízení před správními soudy obou stupňů bylo odmítnutí žaloby. Za této situace je namístě aplikovat ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s. (v řízení o kasační stížnosti použitelné dle ustanovení § 120 s. ř. s.), dle kterého nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Z uvedeného důvodu rozhodl zdejší soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení před soudy obou stupňů.

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

V Brně dne 25. září 2014

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu