



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Zdeňka Kühna a Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **Sanitec, s. r. o.**, se sídlem Komenského 2501, Tábor, zast. JUDr. Jiřím Pánkem, advokátem se sídlem Riegrova 2668/6c, České Budějovice, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, proti rozhodnutí Finančního ředitelství v Českých Budějovicích ze dne 13. 11. 2012, čj. 8079/12-1700, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 10. 2013, čj. 10 Af 21/2013-28,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 10. 2013, čj. 10 Af 21/2013-28, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh ve věci

[1] Žalobkyně jako příjemce uzavřela v letech 2005 a 2006 s osmi úřady práce (Úřad práce v Liberci, v Ostravě, v Plzni, v Českých Budějovicích, v Jihlavě, v Hradci Králové, v Pardubicích a hl. m. Prahy) jako poskytovateli v souladu s § 120 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, dohody o poskytnutí příspěvku (dále jen „dotace“) v rámci programu spolufinancovaného ze státního rozpočtu a Evropského sociálního fondu, a to na realizaci projektů žalobkyně zaměřených na profesní rozvoj instalatérů. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zahájil dne 2. 10. 2007 a 28. 11. 2007 správní řízení o přezkoumání úkonů žalobkyně jako zadavatele ve veřejných zakázkách, která ukončil rozhodnutím ze dne 28. 1. 2008, čj. S228,325/2007/VZ-19063/2007/530/BM, v němž žalobkyni uložil za celkem 9 pochybení naplňujících skutkovou podstatu správního deliktu dle § 102 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“),

celkovou pokutu ve výši 52 500 Kč. Ministerstvo práce a sociálních věcí podalo v návaznosti na toto rozhodnutí dne 14. 7. 2008 podnět Finančnímu úřadu v Táboře k prošetření případného porušení rozpočtové kázně žalobkyní.

[2] Finanční úřad v Táboře zahájil u žalobkyně dne 22. 9. 2008 kontrolu dle § 1 a § 16 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Kontrola byla ukončena zprávou Finančního úřadu v Českých Budějovicích ze dne 12. 4. 2011, dle které žalobkyně porušila v souvislosti s realizací zmíněných sedmi dohod (úřad práce v Českých Budějovicích od dohody odstoupil) konkrétními jednáními ustanovení § 18 odst. 3 a povinnosti stanovené v § 55 odst. 3 v návaznosti na § 25 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách.

[3] Žalobkyně se ztotožnila s platebními výměry Finančního úřadu v Českých Budějovicích, kterými jí byly vyměřeny v návaznosti na kontrolu týkající se realizace dohod uzavřených s úřady práce v Ostravě, Plzni, Jihlavě a hl. m. Praha, odvody za porušení rozpočtové kázně ve výši 2 % dle § 44a odst. 4 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla“). Proti platebním výměrům ze dne 11. 4. 2011, č. 1/2011, 2/2011, 9/2011, 10/2011, 11/2011 a 12/2011, kterými jí byly za porušení rozpočtové kázně v návaznosti na kontrolu týkající se realizace dohod uzavřených s úřady práce v Liberci, Hradci Králové a Pardubicích vyměřeny dle § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidlech odvody ve výši 100 % prostředků proplacených dodavateli, který vzešel z nesprávně provedeného výběrového řízení, podala však žalobkyně odvolání.

[4] Finanční ředitelství v Českých Budějovicích rozhodnutím ze dne 2. 9. 2011, čj. 3247/11 - 1700, odvolání zamítlo a napadené platební výměry potvrdilo. Toto rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. 3. 2012, čj. 10 Af 175/2011-35. Finanční ředitelství v Českých Budějovicích vydalo po doplnění dokazování nové rozhodnutí ze dne 13. 11. 2012, čj. 8079/12-1700, kterým odvolání žalobkyně opět zamítlo.

[5] Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 1. 10. 2013, čj. 10 Af 21/2013-28, rozhodnutí Finančního ředitelství v Českých Budějovicích ze dne 13. 11. 2012 zrušil a vrátil věc Odvolacímu finančnímu ředitelství (dále jen „stěžovatel“) k dalšímu řízení. Dle krajského soudu skutkový stav, který vzal stěžovatel za základ svého rozhodnutí, nemá oporu ve spise [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Výtka krajského soudu směřovala k tomu, že stěžovatel „*nevěnoval dostatečnou péči*“ sankčním ustanovením dohod, ačkoliv „*nastal stav, kdy svou povahou shodné pochybení, je u 4 dotací podrženo § 44a odst. 4 písm. b) zákona, u 3 pak porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona*“; u dohod uzavřených ve shodném období by se dal předpokládat obdobný postih za shodná pochybení, rozdílnost odvodu je „*nelogická*“. „*Vzdor obsahům jednotlivých dohod o sankcích bylo u každé z nich zjištěno stejné pochybení, které by mělo být nabíženo stejně. To lze dovodit z ust. § 8 odst. 2 daňového řádu[...]*“. Dle krajského soudu „*nesvědčí úsudek finančních orgánů o skutkovém zjištění o tom, že při hodnocení důkazů bylo postupováno v souladu s § 8 odst. 1 daňového řádu*“. Krajský soud konstatoval, že svědkové dle něj připustili možnost administrativního pochybení, kterému nasvědčuje i skutečnost, že „*jako vodítko byla používána vzorová dohoda a ta podléhala úpravám*“. Uložil stěžovateli vypořádat se s rozdílnou výší odvodu u dohod, zabývat se vzorovou smlouvou obsaženou v příloze II. příručky pro příjemce finanční podpory projektů Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů vydané Ministerstvem práce a sociálních věcí (dále jen „příručka MPSV“) a přihlédnout k vyjádření svědků a poté „*postavit najisto, zda nedodržení konkrétní smluvní podmínky je podřaditelné ust. § 44a odst. 4 písm. b) či ust. § 44a odst. 4 písm. c) zákona*“.

pokračování

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Stěžovatel podal včasnou kasační stížnost, a to z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Dle stěžovatele byly žalobkyni za porušení rozpočtové kázně vyměřeny odvody v souladu se zákonem. Odlišná výše odvodu stanovená platebními výměry u jednotlivých dohod nebyla svévolná, neboť úřady práce nestanovily ve všech dohodách stejné podmínky ani stejný požadavek na výši odvodu. Každý úřad práce mohl dle § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel rozhodovat o poskytnutí dotace samostatně. Dohody byly uzavírány jednotlivě bez vzájemných spojitostí, podmínky i sankce stanovené za jejich porušení byly závazné a byly stvrzeny podpisy úřadů práce a žalobkyní. Dle § 14 odst. 6 rozpočtových pravidel mohl poskytovatel dotace stanovit, že nesplnění podmínek dle § 14 odst. 3 písm. g) rozpočtových pravidel nebo některých z nich bude postiženo odvodem za porušení rozpočtové kázně nižším, než kolik činí celková částka dotace. Úřady práce v Liberci, Hradci Králové a Pardubicích tuto možnost danou zákonodárcem nevyužily (na rozdíl od ostatních čtyř úřadů práce) a bylo proto třeba odvod stanovit ve výši 100% dle § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel.

[8] Dohody se liší od vzorové smlouvy v příručce MPSV i vzájemně mezi sebou, a to nejen výši sankce (odvodu), ale i textem, číslováním odstavců a formátováním dohod. Nelze mít tudíž za to, že by na straně úřadů práce došlo k pouhé písařské chybě při práci se vzorovou smlouvou. Na rozdíl od krajského soudu je stěžovatel přesvědčen, že ani z provedeného dokazování nevyplývá, že by došlo k administrativnímu pochybení při sepisování dohod, neboť veškerá tvrzení svědků byla jen ničím nepodloženými úvahami o možnosti písařské chyby. Stěžovatel konstatoval, že Ministerstvo práce a sociálních věcí ve sdělení ze dne 7. 5. 2012 (dále jen „sdělení MPSV“) na výzvu uvedlo, že z příručky Ministerstva práce a sociálních věcí nevyplývá závaznost vzorové smlouvy ani způsob nastavení sankcí. Úřady práce jako poskytovatelé měly vždy přizpůsobit obsah dohod podmínkám konkrétního projektu a v tomto smyslu byly také řídicím orgánem instruovány. Dle stěžovatele tak neobstojí argumentace žalobkyně o závaznosti vzorové smlouvy (ostatně v některých případech byla v dohodách uvedena sankce pouze 2%, zatímco ve vzorové smlouvě byla stanovena 100%).

[9] Stěžovatel konstatoval, že správce daně je dle rozpočtových pravidel kompetentní kontrolovat soulad konkrétního jednání žalobkyně (jako příjemce dotace) při nakládání s dotačními prostředky s konkrétními povinnostmi a podmínkami stanovenými v dohodě o poskytnutí dotace. Nemůže však nahrazovat a napravovat činnost poskytovatele dotace - úřadu práce, jenž sám odpovídá za stanovení podmínek poskytnutí dotace i za stanovení výše sankcí. Správce daně nemůže hodnotit, zda došlo či nedošlo k administrativní chybě na straně úřadu práce a zda byly v dohodě podmínky a sankce stanoveny správně; nemůže hodnotit ani přiměřenost výše odvodu. Správce daně zjistil rozdílnost postihu u jednotlivých dohod a kontaktoval žalobkyni i úřady práce; neopomenul jakékoliv relevantní skutečnosti pro stanovení odvodů. Správce daně ani stěžovatel nemohou dostát požadavku krajského soudu, aby sami vypořádali rozdílnou výši odvodů u jednotlivých dohod nebo aby hodnotili, zda je odvod za porušení rozpočtové kázně podřaditelný pod písm. b) nebo c) ustanovení § 44a odst. 4 rozpočtových pravidel. Tím by překročili své pravomoci, neboť tyto skutečnosti jsou kategoricky dány rozpočtovými pravidly a stanovení podmínek a výše odvodů přísluší poskytovateli dotace (zde úřadům práce). Správce daně není oprávněn ani korigovat výši sankce odvodu na základě správního uvážení.

[10] Krajský soud dle stěžovatele určitou volnost smluvního ujednání podřizuje ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu. Zásada legitimního očekávání však zde nemůže obstát, neboť správce daně nemohl postupovat jinak než dle dohod, v opačném případě by porušil zákon. Legitimní očekávání nepůsobí v horizontálních právních vztazích mezi účastníky dohody, nýbrž jako základní právo ve vztahu ke státu. Namítl, že rozhodnutí správce daně, jež by nekorespondovalo s ujednáními v dohodě (ve spojení se zákonnými ustanoveními), by naopak bylo překvapivé. Zásada legitimního očekávání je omezena dalšími zásadami, zejména zásadou legitimacy či zásadou účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem (§ 1 odst. 2 a § 5 odst. 2 daňového řádu). Neobstojí ani případný poukaz na závaznou správní praxi, neboť ta musí být v prvé řadě zákonná a předvídatelná (odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2013, čj. 1 Afs 80/2013-40). S obsahem dohod žalobkyně souhlasila (podpis) a pokud byla s podmínkami dotace nespokojená, měla usilovat o jejich změnu dodatkem; pokud tak včas neučinila, přestože si byla vědoma, že je nemůže splnit, jdou následky k její tíži (odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2008, čj. 5 Afs 50/2007-101).

[11] Stěžovatel konstatoval, že na dotaci není právní nárok, „jde o dobrodíní státu, jehož protívahou je akceptace podmínek stanovených poskytovatelem dotace, i když jsou tvrdé a přísné. [...] Podmínky jsou stanoveny autoritativně, vztah mezi poskytovatelem dotace a příjemcem je vrchnostenský, podléhá veřejnoprávnímu režimu.“ (poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, čj. 9 Afs 113/2007-63, a ze dne 10. 7. 2008, čj. 1 Afs 80/2008-104). Stěžovatel uvedl, že kontrola nakládání s veřejnými prostředky musí být přísná a důsledná, přičemž „státem přísně nastavené podmínky je nutno hodnotit souvztažně s postupem příjemce dotace, a to individuálně v každém konkrétním případě“; „nastavení podmínek, jimiž je příjemce dotace povinen se řídit, je plně v kompetenci poskytovatele dotace“.

III. Vyjádření žalobkyně, replika stěžovatele

[12] Dle žalobkyně je kasační stížnost nedůvodná. Rozdílné hodnocení podmínek pro stanovení odvodů je v rozporu s provedenými důkazy (výslechy svědků K., K., H., S., a obsahem dohod s úřady práce). Z nich je zřejmé, že vodítkem pro uzavírání dohod byla příručka Ministerstva práce a sociálních věcí se vzorovou smlouvou, která stanovila pro dané pochybení odvod ve výši 2% dle § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel. Příručka Ministerstva práce a sociálních věcí byla jediným předpisem vydaným ústředním orgánem státní správy a účastníci ji považovali za závaznou. Nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že úřady práce v Liberci, Hradci Králové a Pardubicích v dohodách nevyužily možnost stanovit nižší odvody dle § 14 odst. 6 ve spojení s § 14 odst. 3 písm. g) rozpočtových pravidel. Žalobkyně tvrdila, že v uvedených třech dohodách došlo k administrativní chybě a stěžovatel se s těmito jejími námitkami nevypořádal.

[13] Poukázala na konkrétní nepřesnosti dohod a na potřebu jejich logického a systematického výkladu. V případě dohody s úřadem práce v Liberci (žalobkyně byla sankcionována za porušení jejího článku VI. bodu 7.) dle článku VII. bodu 1. dohody následuje sankce dle § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel za porušení povinností stanovených v článku V. bodu 1., 3., 4., 5., 6. a článku VI. bodu 9. až 23; článek VI. má však pouze body 1. až 20. V případě dohody s úřadem práce v Hradci Králové (žalobkyně byla sankcionována za porušení jejího článku VII. bodu 7.) v článku VIII. bodu 1. je sankce dle § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel stanovena nesprávně pro případ porušení článku V. bodu 1., 3., 4., 5., 6. a článku VI. bodu 9. až 16. dohody, ačkoliv správně má být uvedeno článku VI. bodu 1., 3., 4., 5., 6. a článku VII. bodu 5. až 19. dohody. Konečně v případě dohody s úřadem práce v Pardubicích (žalobkyně byla sankcionována za porušení jejího článku III.C bod 6.) dle článku VI. bodu 2.

pokračování

dohody následuje sankce dle § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel za porušení povinností stanovených v článku III.B. bodu 1. a 15., a článku III.C. „bodu 5.,18.“, ačkoliv logicky mají být uvedeny body „5. - 18.“.

[14] Žalobkyně namítla, že konala společensky prospěšnou činnost a sama na projekt poskytla dvojnásobek částky, než činily dotace poskytnuté. Pokud by měla být sankcionována ve výši 100% za porušení rozpočtové kázně (které bylo dle ní navíc nevýznamného charakteru), je taková sankce nemravná, nespravedlivá a nezákonná.

[15] Stěžovatel v replice uvedl, že dle provedeného dokazování žádný ze svědků dohody nevytvářel, u podpisu dohod nebyl a o rozdílů sankcí mezi vzorem smlouvy a zněním dohod nic neví; pouze nevylučují možnost administrativní chyby. Svědci se rovněž shodli v tom, že žalobkyně měla dostatek času dohody zkontrolovat, avšak k jejich obsahu nic nenamítala ani později nepožadovala jejich změnu. Dle stěžovatele nebylo prokázáno, že by při podpisu předmětných tří dohod směřoval projev vůle účastníků ke stanovení sankce 2% dle § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel. Každá z dohod je navíc jedinečná a nemohlo dojít v takovém měřítku k administrativním chybám.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadený rozsudek či řízení, jež jeho vydání předcházelo, netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je pro jednu z těchto vad důvodná.

[17] V projednávané věci je podstatou sporu výše odvodu za porušení rozpočtové kázně žalobkyní v případě realizace tří dohod o poskytnutí dotace. Zatímco odvod byl uložen ve výši 100% dle § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel, žalobkyně v průběhu řízení namítala nutnost uložení nižšího odvodu ve výši 2% dle § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel, neboť podle jiných smluv (které uzavřela s jinými úřady práce) měla uloženu povinnost platit právě jen nižší – 2% odvod. Předmětem kasačního přezkumu je přitom závěr krajského soudu, že skutkový stav, který vzal stěžovatel za základ svého rozhodnutí, nemá oporu ve spise. Je tak třeba posoudit, zda závěr krajského soudu, že stěžovatel rozhodl bez opory ve správním spisu, je správný, tedy zda stěžovatel měl či neměl pro své skutkové závěry dostatečné podklady ve spisovém materiálu.

[18] Ustanovení § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. zní: „*Soud zruší napadené rozhodnutí pro vady řízení bez jednání rozsudkem proto, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ napadeného rozhodnutí, je v rozporu se spisy nebo v nich nemá oporu anebo vyžaduje rozsáhlé nebo zásadní doplnění.*“ Citované ustanovení upravuje případy intenzivních vad řízení bez pochybností zjištělných již ze správním orgánem předložené spisové dokumentace, kdy nemá smyslu ani nařizovat jednání ve věci, neboť bez ohledu na jednání by napadené rozhodnutí muselo být zrušeno. Jsou zde upraveny případy, kdy správní orgán vychází ve svých závěrech ze skutečností, které nebyly ve správním řízení zjišťovány ani prokazovány, tedy správní orgán je ve svých závěrech uvádí (zohledňuje) nepodložené.

[19] V projednávaném případě však krajský soud v napadeném rozsudku neuvedl, jaké skutečnosti, ze kterých stěžovatel ve svých závěrech vycházel, nemají oporu ve správním spise, resp. nebyly v řízení nijak tvrzeny a doloženy a nemůže tedy k nim být přihlíženo

nebo musí být dokazování doplněno tak, aby došlo k jejich prokázání či vyvrácení. Krajský soud naopak podrobil kritice samotné stěžovatelem provedené hodnocení důkazů (tj. podkladů ve správním spise obsažených) a přdestřel své odlišné hodnocení (některých) důkazů s tím, že hodnocení je třeba dle něj provést v souladu s § 8 odst. 1 daňového řádu tak, aby došlo ke shodnému sankcionování totožného pochybení u všech uzavřených veřejnoprávních smluv [at' již by závěr stěžovatele vedl k závěru o odvodu dle § 44a odst. 4 písm. b), nebo naopak písm. c) rozpočtových pravidel]. Tyto výtky krajského soudu spočívající dle něj v nesprávném či nezákonném hodnocení provedených důkazů však nepředstavují a nemohou představovat důvod pro zrušení rozhodnutí žalovaného bez jednání dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.; takové výtky by měly prostor pouze v rámci rozhodnutí krajského soudu vydaného dle § 78 odst. 1 s. ř. s. při přezkumu věci samé.

[20] Uvedené lze shrnout následovně. Po prvním zrušujícím rozsudku krajského soudu původní žalovaný doplnil dokazování zcela v intencích kasačních důvodů obsažených v rozsudku krajského soudu. Následné rozhodnutí znovu zamítající odvolání žalobkyně a potvrzující odvoláním napadené platební výměry přezkoumal v soudním řízení krajský soud bez jednání (a to za situace, kdy žalobkyně s rozhodnutím bez jednání vyjádřila nesouhlas) vycházející z toho, že tak může učinit dle ustanovení § 51 odst. 2 s. ř. s., neboť ruší rozhodnutí žalobou napadené dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Ve skutečnosti je však ze spisu zjevné (srov. zde též rekapitulaci v odst. [5]), že krajský soud nevytýkal stěžovateli, že by skutkový stav vzatý stěžovatelem za základ napadeného rozhodnutí byl v rozporu se spisy, neměl v nich oporu nebo vyžadoval rozsáhlé nebo zásadní doplnění. Ostatně takové výtky by stěží mohly být vzneseny, neboť ze spisu jejich existence nejen nevyplývá, ale je přímo obsahem spisu vyloučená. Pak ovšem neměl krajský soud žádný prostor pro aplikaci § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s., takže nemohl zrušit žalobou napadené rozhodnutí, aniž by ve věci jednal. Důvody, pro něž bylo rozhodnutí stěžovatele zrušeno, přitom zjevně pramení z přesvědčení krajského soudu o chybných závěrech stěžovatele vyvozených z důkazů jím v řízení provedených.

[21] Nad rámec výše vyloženého důvodu zrušení napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud k dané věci uvádí následující východiska, na která je třeba brát při posuzování věci zřetel.

[22] Jak vyplývá z vyžádaného správního spisu, stěžovatel ve svém rozhodnutí závěr o (správné) výši odvodu u předmětných tří dohod opřel o následující skutková zjištění: 1. písemný obsah tří dohod a jejich náležitosti (podpisy žalobkyně na třech dohodách, ustanovení dohod o jejich svobodném uzavření a o možnosti jejich změny jen písemným dodatkem), 2. na první pohled jsou všechny dohody (nejen sporné tři dohody) s úřady práce odlišné od vzorové smlouvy i mezi sebou textem i číslováním a výšemi sankcí, 3. dohody byly s jednotlivými úřady práce stěžovatelem sjednávány separátně, 4. dle sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí úřady práce mohly vzorovou smlouvu uzpůsobovat a vzor nebyl závazný, 5. dle předmětných tří dohod příručka Ministerstva práce a sociálních věcí není, respektive nebyla závazným právním předpisem, 6. svědky nebylo potvrzeno, že by byl stěžovatel ujišťován úřady práce, že dohody jsou v souladu se vzorovou smlouvou (tedy i v ní uvedené sankci 2% za dané pochybení), 7. administrativní chyba nebyla svědky prokázána a není možná ani s ohledem na celkový rozdíl textů i číslování dohod a vzorové smlouvy.

[23] Podle § 120 odst. 4 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (ve znění účinném do 31. 3. 2011) „Při plnění cílených programů mohou úřady práce spolupracovat i s jinými subjekty nebo je mohou na základě smluvního vztahu zajišťovat prostřednictvím jiných právnických nebo fyzických osob. Součástí dohody o zajišťování cíleného programu je i ujednání o příspěvku právnické nebo fyzické osobě za zajištění cíleného programu.“ Dle § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti (ve stejném znění) byly úřady práce samostatnými správními úřady, v jejichž čele stál vždy ředitel (od 1. 4. 2011 došlo ke změně

pokračování

v organizaci úřadů práce tak, že správním orgánem je jediný Úřad práce České republiky, pro který jsou zřízeny pobočky v krajích a pro hl. m. Praha, přičemž pobočky nejsou samostatnými správními úřady). Veřejnoprávní smlouvu uzavřela žalobkyně samostatně s Úřadem práce v Liberci dne 13. 9. 2005, s Úřadem práce v Hradci Králové dne 31. 3. 2006 a s Úřadem práce v Pardubicích dne 24. 5. 2006. Rovněž s ostatními úřady práce (srov. zde odst. [1]) byly veřejnoprávní smlouvy uzavírány separátně a bez vzájemné koordinace.

[24] Smlouva o poskytnutí dotace je veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 159 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „s. ř.“). Jejím základním rysem je dobrovolný dvoustranný (či vícestranný) smluvní vztah subjektů, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva; strany veřejnoprávní smlouvy nejsou v nerovném postavení (poskytovatel dotace zde nevystupuje vrchnostensky). Přestože pro veřejnoprávní kontraktaci není dána stejně široká smluvní volnost jako pro kontraktaci soukromoprávní (srov. omezení výslovně uvedená v § 159 nebo § 170, část věty před středníkem, s. ř., jakož i obecné principy dopadajícími na veřejnou moc - zákaz libovůle, zákaz neústavní diskriminace), platí pro uzavírání veřejnoprávních smluv podobné principy, jaké jsou známé z občanského práva. Ustanovení § 170 s. ř. (ve znění do 31. 12. 2013) výslovně uvádí: „*Při postupu podle této části (pozn. části páté s. ř. upravující veřejnoprávní smlouvy) se obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé tohoto zákona; nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti a odporovatelnosti právních úkonů, ustanovení o odstoupení od smlouvy, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, a ustanovení o započtení*“. Takto stanovené subsidiární použití občanského zákoníku se vztahuje také na interpretaci písemných právních úkonů; stranou nelze ponechat ani k této problematice se vážící judikaturu Nejvyššího soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 2. 2007, sp. zn. 33 Odo 129/2005).

[25] Vzorové smlouvy (dohody) vypracované Ministerstvem práce a sociálních věcí nepochybně představovaly pouhou metodickou pomůcku pro jednotlivé úřady práce a koneckonců i pro příjemce dotací, nemohly však mít ani pro jednu ze stran uzavřených veřejnoprávních smluv žádnou závaznost a nikterak neomezovaly jejich smluvní autonomii vůle.

[26] Proto není nic překvapivého ani zvláštního na tom, že v některých krajích uzavřely tamější úřady práce s žalobkyní dohodu obsahující úmluvu o sankci (odvod za případné porušení rozpočtové kázně) jen ve výši 2%, kdežto v jiných krajích takovéto zákonem dovolené ujednání o snížené sankci obě smluvní strany mezi sebou nesjednaly a sjednanými dohodami jen odkázaly na zákonem stanovenou (§ 44a rozpočtových pravidel) sankci ve výši 100% dotace. Žalobkyni nic nebránilo „přísnější“ dohodu neuzavírat (případně jinou, pro ni příznivější sankci před uzavřením smlouvy vyjednat).

[27] Krajský soud uvedl, že žalobkyně porušila rozpočtovou kázeň ve všech krajích, v nichž měla s úřady práce uzavřenou dohodu o poskytnutí dotace, „*stejným pochybením*“.

[28] Ve skutečnosti dle zprávy o daňové kontrole bylo v případě postupu žalobkyně v rámci dohod uzavřených s úřady práce v Liberci a Pardubicích shledáno porušení povinnosti stanovené v § 55 odst. 3 v návaznosti na § 25 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách; shodně tomu bylo v případě dohody uzavřené s úřadem práce v Ostravě dne 21. 9. 2005, dohody s úřadem práce v Plzni ze dne 21. 9. 2005, a s úřadem práce v hl. m. Praha ze dne 30. 5. 2006. V případě postupu žalobkyně v rámci dohody uzavřené s úřadem práce v Hradci Králové bylo dle zprávy o daňové kontrole shledáno porušení povinnosti stanovené v § 18

odst. 3 zákona o veřejných zakázkách; správce daně uvedl, že byly zadány 4 veřejné zakázky se stejným předmětem plnění - zajištění vzdělávacích kurzů pro instalatéry v kraji Vysočina, kraji Královéhradeckém, Pardubickém a v hl. m. Praha, které souvisí věcně, ekonomicky i časově, avšak žalobkyně je nezadávala společně, nýbrž je rozdělila do čtyř veřejných zakázek, čímž došlo (nesprávně) ke snížení plnění pod finanční limit stanovený v § 6 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách. Shodné pochybení bylo žalobkyni vytýkáno i v případě dohody s úřadem práce v Jihlavě ze dne 26. 4. 2006. Tato různá pochybení stěžovatelky však naplňovala skutkovou podstatu téhož správního deliktu dle § 102 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách.

[29] Krajským soudem prezentovaný úsudek, dle něhož na stejné pochybení by mělo být nahlíženo stejně, což „*že dovodit z ustanovení § 8 odst. 2 daňového řádu, podle kterého by při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů neměly vznikat nedůvodné rozdíly.*“, by obecně bylo jistě správným východiskem, avšak aplikovat je na okolnosti projednávané věci se závěrem prezentovaným krajským soudem v žádném případě nelze (a to i kdyby šlo v skutku o stejná pochybení) jednoduše proto, že základem pro stanovení výše odvodu byla v každém jednotlivém případě konkrétní smlouva s konkrétně ze smlouvy vyplývající výší sankce. Nemohlo proto jít a nešlo o skutkově shodné či podobné případy. Na tom nemůže nic změnit ani fakt, že dohody byly uzavřeny na straně příjemce dotace tímž subjektem v časovém rozmezí několika měsíců. Úvaha krajského soudu, dle níž „*dalo by se předpokládat, že [v dohodách] budou aplikována obdobná ustanovení sledující postih porušení rozpočtové kázně*“ je jednak pouhou spekulací a jednak až dodatečně (ve shodě s žalobkyní) interpretuje vůli žalobkyně jako smluvní strany uzavřené dohody v přímém a zjevném rozporu s projevem této vůle smluvně vyjádřené. To ovšem není možné s ohledem na zachování právní jistoty.

V. Závěr a náklady řízení

[30] Pro uvedené shledal Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 1. 10. 2013, čj. 10 Af 21/2013-28, nezákonným ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.; proto jej postupem dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[31] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. prosince 2014

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu