



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **Správa a údržba silnic Jihomoravského kraje, příspěvková organizace**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, Brno, zast. Mgr. Tomášem Šetinou, advokátem se sídlem Orlí 36, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 3. 2015, čj. MF-13404/2014/12, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2016, čj. 9 Af 42/2015-38,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2016, čj. 9 Af 42/2015-38, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně a Regionální rada regionu soudržnosti Jihovýchod (dále též „poskytovatelka dotace“) uzavřely dne 20. 7. 2010 smlouvu o poskytnutí dotace z Regionálního operačního programu NUTS 2 Jihovýchod. Na základě smlouvy získala žalobkyně dotaci na rekonstrukci silnice II. třídy II/430 v průtahu městem Vyškov. Při veřejnoprávní kontrole na místě již zkolaudované stavby pracovníci poskytovatelky dotace zjistili poruchy, a to příčné trhliny nové vozovky. Přípisem ze dne 27. 5. 2013 poskytovatelka dotace vyčíslila výši nezpůsobilých výdajů, které nemohou být uznány k proplacení a dále přípisem ze dne 3. 7. 2013 vyzvala žalobkyni, aby odstranila vady projektu. Stanoviskem ze dne 18. 7. 2013 žalobkyně uplatnila proti výzvě poskytovatelky výhrady.

[2] Poskytovatelka dotace dne 16. 9. 2013 navrhla zrušení smlouvy o poskytnutí dotace. Žalobkyně s tímto návrhem nesouhlasila. Poskytovatelka dotace proto žalovanému zaslala podnět k zahájení řízení – žádost o zrušení smlouvy. Rozhodnutím specifikovaným v záhlaví žalovaný spornou smlouvu zrušil a poučil jí o nemožnosti proti rozhodnutí podat rozklad. Žalobkyně se proti tomuto rozhodnutí bránila žalobou, kterou výše označeným usnesením městský soud pro nevyčerpání opravných prostředků odmítl a návrh postoupil žalovanému.

II. Stručné shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti tomuto usnesení kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Domnívá se, že proti jeho rozhodnutí nelze podat odvolání ani rozklad. Pochybení žalobkyně nebylo v tomto případě řešeno jako porušení rozpočtové kázně, ale postupem podle správního řádu. Poskytovatelka dotace navrhla zrušení veřejnoprávní smlouvy až poté, co žalobkyně neodstranila vady projektu jedním ze způsobů, které poskytovatelka požadovala. Bylo-li rozhodnutí ve sporu z veřejnoprávní smlouvy počítajíc v to i rozhodnutí o zrušení veřejnoprávní smlouvy vydáno po nabytí účinnosti zákona č. 24/2015 Sb., uplatní se při poučení o opravném prostředku § 10b odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákona č. 24/2015 Sb.

[4] Při posuzování tohoto případu je třeba vycházet z pojmu „právní poměry“ použitého v úvodní větě § 10b odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb. Tento pojem není v zákonech ani v judikatuře dosud definován. Stěžovatel se domnívá, že jím byly myšleny jakékoliv spory související s veřejnoprávní smlouvou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, jak o peněžité či nepeněžité plnění, tak i spor o její existenci. Za právní poměry při poskytnutí dotace stěžovatel považuje mj. vznik, změnu, zánik nebo zrušení práv a povinností mezi stranami veřejnoprávní smlouvy. Návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace je návrhem na zrušení práv a povinností smluvních stran vyplývajících z takové smlouvy. Při takto širokém pojetí pojmu „právní poměry při poskytnutí dotace“ pod něj lze zahrnout i řízení, jehož předmětem je zrušení veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace. Za spory z právních poměrů ve smyslu § 10b zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je potřebné považovat jak spory z veřejnoprávních smluv o plnění, tak i řízení, jejichž předmětem je zrušení veřejnoprávní smlouvy.

[5] Žalobkyně má naopak za to, že se jí ve správním rozhodnutí dostalo nesprávného poučení o opravném prostředku. Nesouhlasí se stěžovatelem, že zahájené řízení nebylo řízením o porušení rozpočtové kázně, na které by se dala aplikovat přechodná ustanovení zákona č. 24/2015 Sb. Pokud by na posuzovaný případ dopadal § 10b o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, je nutné použít i přechodná ustanovení novely č. 24/2015 Sb., která § 10b do zákona vložila. Jelikož řízení o návrhu na zrušení veřejnoprávní smlouvy bylo zahájeno před nabytím účinnosti zákona č. 24/2015 Sb., řízení se podle přechodných ustanovení zákona účinného v době zahájení řízení i dokončí.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas a je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu.

pokračování

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Mezi žalobkyní a stěžovatelem není sporu o tom, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v rámci řízení o zrušení veřejnoprávní smlouvy. Prou se ovšem o to, zda proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání nebo rozklad, resp. zda se na řízení, z něhož rozhodnutí vzešlo, vztahuje správní řád, nebo naopak zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Pokud se aplikuje posléze uvedený zákon, sporné je, zda ve znění do 19. 2. 2015, či od 20. 2. 2015.

[9] Ze správního spisu mj. vyplývá, že na podnět poskytovatelky dotace stěžovatel dne 29. 1. 2014 zahájil řízení o žádosti o zrušení sporné smlouvy o poskytnutí dotace. Rozhodnutím ze dne 13. 3. 2015 označeným v záhlaví stěžovatel tuto veřejnoprávní smlouvu z důvodů uvedených v § 167 odst. 1 písm. b) a d) správního řádu zrušil. Žalobkyni přitom poučil, že proti rozhodnutí o návrhu na zrušení veřejnoprávní smlouvy nelze podle § 10b odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákona č. 24/2015 Sb., podat rozklad.

[10] Řízení o návrhu na zrušení veřejnoprávní smlouvy předpokládá správní řád. Nosná část zákonné úpravy je obsažena v § 167, který je zařazen do oddílu spolu s § 166, jenž reguluje změnu obsahu veřejnoprávní smlouvy a její výpověď. Ustanovení § 167 odst. 1 správního řádu vyjmenovává podmínky, za kterých může smluvní strana podat písemný návrh na zrušení veřejnoprávní smlouvy. Dle odst. 3 téhož ustanovení platí, že *pokud některá ze stran se zrušením veřejnoprávní smlouvy nesouhlasí, může o zrušení veřejnoprávní smlouvy na žádost smluvní strany, která podala návrh podle odstavce 1, rozhodnout správní orgán příslušný podle § 169 odst. 1*. Ze systematiky části páté správního řádu a z § 141 správního řádu vyplývá, že spory ohledně změny obsahu veřejnoprávní smlouvy, výpovědi, zrušení veřejnoprávní smlouvy a jiné nesrovnalosti z veřejnoprávních smluv se řeší v rámci sporného řízení (srov. např. rozsudky NSS rozsudky NSS 18. 7. 2013, čj. 1 As 19/2013-130, věc *DPÚK*; ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Afs 38/2013-53, č. 2984/2014 Sb. NSS, věc *Město Hluboká nad Vltavou*; nebo také ze dne 12. 12. 2013, čj. 1 Afs 66/2013-54, věc *KARDIOCENTRUM VYSOČINA CZA*, bod 16).

[11] V projednávaném případě žalobkyně s návrhem poskytovatelky dotace na zrušení veřejnoprávní smlouvy nesouhlasila; jejich spor proto řešil stěžovatel. Rozhodnutí o zrušení smlouvy učinil po 19. 2. 2015, tedy již v okamžiku účinnosti novely zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Dle § 10b odst. 1 písm. a) zákona, ve znění zákona č. 24/2015 Sb. účinného od 20. 2. 2015, *spory z právních poměrů při poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci rozhoduje podle správního řádu Ministerstvo financí, je-li jednou ze smluvních stran Regionální rada regionu soudržnosti*. Podle § 10b odst. 3 *proti rozhodnutí vydanému podle odstavce 1 nelze podat odvolání ani rozklad*.

[12] Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je ve vztahu k obecné regulaci správního řádu úpravou speciální; jeho § 10b jako *lex specialis* proto vylučuje pro nynější věc jakékoliv úvahy o aplikaci § 169 odst. 1 a 2 nebo jiné obdobné normy správního řádu. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů reguluje mj. hospodaření regionálních rad regionů soudržnosti (§ 1 odst. 4). Vedle procesu tvorby, realizace a kontroly čerpání rozpočtu je jej nutné vztáhnout i na poskytování dotací na základě veřejnoprávních smluv (zejména § 10a), a tedy i na spory z těchto smluv vzniklé (kromě § 10b viz také § 22). Zdejší soud tedy souhlasí se stěžovatelem, že § 10b odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů se pojmem *právní poměry* při poskytnutí dotace neomezuje pouze na spory o plnění z veřejnoprávní smlouvy (k tomu se váže mj. § 22 odst. 11 a 12 cit. zákona), ale myslí tím také další spory s takovou smlouvou související, mj. též spor o její zrušení (srov. přiměřeně též závěry usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, čj. Konf 10/2015 – 11, věc *ČAS – SERVICE*;

zvláštní senát zde sice interpretuje § 169 odst. 1 správního řádu a pojem „spory z veřejnoprávní smlouvy“, jeho závěry, že pod tímto pojmem „je nutno rozumět podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě“, je však možno přiměřeně převzít i pro nynější věc).

[13] Shodné závěry lze dovodit též ze záměru historického zákonodárce. Prostřednictvím § 10b odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů zákonodárce zamýšlel jednoznačně určit „správní orgány příslušné ke rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci“ a vyloučit v těchto věcech možnost opravných prostředků (viz tisk Poslanecké sněmovny č. 294/0, 7. období, dostupný v digitálním repozitáři PS PČR, www.psp.cz).

[14] Použití § 10b zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění od 20. 2. 2015, nevylučují ani přechodná ustanovení novely č. 24/2015 Sb. Čl. II. odst. 1 zákona č. 24/2015 Sb. stanoví, že se *porušení rozpočtové kázně, ke kterému došlo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, posuzuje a odvod a penále se uloží podle zákona č. 250/2000 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.* Dle čl. II. odst. 2 se *řízení o uložení odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně zabývaná přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona dokončí podle zákona č. 250/2000 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.* Čl. II. tedy hovoří pouze o řízeních o uložení odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně a o hmotněprávní otázce posouzení porušení rozpočtové kázně. Přechodné ustanovení vůbec nezmiňuje řízení o jiných sporech z právních poměrů při poskytnutí dotace. Při mlčení přechodných ustanovení platí pravidlo nepravé retroaktivity procesních norem, tj. správní orgán v řízení vždy používá aktuálně účinnou procesní úpravu (viz rozsudky ze dne 25. 7. 2007, čj. 1 Azs 55/2006-60, č. 1349/2007 Sb. NSS a ze dne 6. 5. 2016, čj. 10 As 250/2015-92, věc *Plzeňská teplárenská*, bod 22).

[15] Věcná příslušnost stěžovatele k rozhodnutí o návrhu poskytovatelky dotace na zrušení veřejnoprávní smlouvy (§ 167 odst. 3 správního řádu) byla ke dni rozhodnutí založena § 10b odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (srov. usnesení zvláštního senátu ze dne 17. 6. 2009, čj. Konf 104/2008-7, č. 1907/2009 Sb. NSS; a také rozsudek NSS ze dne 31. 12. 2009, čj. Komp 6/2009-35, č. 2021/2010 Sb. NSS, body 27 až 29). Jelikož o návrhu na zrušení veřejnoprávní smlouvy stěžovatel rozhodoval na základě zákonného zmocnění § 10b odst. 1, ve svém rozhodnutí žalobkyni správně poučil, že proti rozhodnutí nelze podat rozklad (§ 10b odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů).

[16] Městský soud tudíž při posuzování této věci dospěl k nesprávnému závěru. Nic na tom nemění ani citace literatury, v níž je prezentován názor o přípustnosti řádných opravných prostředků proti rozhodnutí správního orgánu o návrhu na zrušení veřejnoprávní smlouvy (Vedral, J. *Správní řád – komentář*, Polygon, Praha 2006, s. 956). V této literatuře ostatně nemohla být, s ohledem na její stáří, zohledněna zvláštní úprava zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, jež je účinná teprve od 20. 2. 2015.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Zdejší soud proto zrušil usnesení a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V dalším řízení bude městský soud vázán právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Bude se zejména zabývat řádně uplatněnými námitkami vůči napadenému rozhodnutí stěžovatele.

pokračování

[18] O náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti rozhodne městský 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 16. června 2016

Zdeněk Kühn
předseda senátu