

Zpráva o šetření

ve věci Taneční konzervatoře xxxxx

A - Předmět šetření

Dne 10. října 2012 se na veřejného ochránce práv obrátila ředitelka taneční konzervatoře xxxxx. (dále také stěžovatelka“), Mgr. J. T. se stížností na postup Magistrátu hlavního města Prahy (dále také „magistrát“), který odmítl se stěžovatelkou uzavřít smlouvu o poskytnutí a navýšení dotace (dále také „o poskytnutí dotace“) na činnost stěžovatelky ve školním roce 2012/2013 dle zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o dotacích pro soukromé školy“). Stěžovatelka uvedla, že postup magistrátu závisí na stanovisku Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „ministerstvo“), na které se magistrát obrátil se žádostí o radu. Ministerstvo potvrdilo postup magistrátu. Uvedlo, že stěžovatelka nesplnila podmínky podle zákona o dotacích pro soukromé školy. Oba úřady vyloučily aplikaci zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, na postup magistrátu při odmítnutí uzavření smlouvy o poskytnutí dotace na činnost stěžovatelky.

V důvodech odmítnutí uzavření smlouvy jsem neshledal pochybení úřadů.¹ Jisté pochybnosti jsem však měl ohledně vyloučení správního řádu na postup při poskytnutí a navýšení dotace na činnost stěžovatelky. Vzhledem ke skutečnosti, že úřady zastávaný výklad má vliv na rozsah procesních záruk spravedlivého procesu, a to pro všechny případné další žadatele o dotace, vyzval jsem podle § 16 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, ministerstvo i magistrát, aby objasnily svůj **názor na vyloučení použití správního řádu**. Po obdržení jejich vyjádření² jsem dospěl k závěru, že s názorem úřadů nemohu souhlasit. **Rozhodl jsem se proto dodatečně zahájit šetření, které uzavírám touto zprávou.** Dále se tedy soustředím pouze na aplikaci správního řádu na postup poskytovatele dle rozpočtových pravidel a dále i dle zákona o dotacích pro soukromé školy.

¹ Domnívám se, že stěžovatelka nesplnila podmínky pro uzavření předmětné smlouvy stanovené zákonem o dotacích pro soukromé školy. Svůj postoj jsem stěžovatelce blíže vysvětlil ve vyjádření ze dne 12. června 2013.

² Ministerstvo mi odpověď zaslalo až po opakovaných urgencích dne 7. ledna 2014.

B - Skutková zjištění

B.1 Vyjádření Magistrátu hlavního města Prahy

Dle vyjádření magistrátu zákon o dotacích pro soukromé školy nestanoví, že krajský úřad jako správní úřad **rozhoduje** o uzavření smlouvy. Zákon pouze stanoví, že krajský úřad **uzavře nebo neuzavře smlouvu** o poskytnutí dotace. Zákon nestanoví možnost žádných opravných prostředků, pouze v § 6 odst. 4 upravuje možnost krajského úřadu odstoupit od smlouvy o poskytnutí dotace. Podle názoru magistrátu na daný případ nelze uplatnit žádné ustanovení správního řádu (a to ani přiměřeně), jelikož zákon o dotacích pro soukromé školy **neodkazuje** na správní řád.

B.2 Vyjádření Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy

Ministerstvo ve vyjádření ze dne 30. prosince 2013 uvedlo, že podmínky pro uzavírání smluv o poskytování dotace byly v daném případě upraveny zákonem o poskytování dotací pro soukromé školy. Na posuzování podmínek pro uzavírání těchto smluv se nepoužije správní řád, proto na proces jejich uzavírání (ani na přiznávání dotace) nelze pohlížet jako na správní řízení. Dále poukázalo na subsidiární použití zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo uvedlo, že rozpočtová pravidla **výslovně vylučují použití správního řádu na poskytování dotací na základě rozhodnutí** (odkázalo na jeho § 14 odst. 5). Důvod vyloučení správního řádu ministerstvo spatřuje také „v racionálním předpokladu společného principu specifického, tj. od správního řádu odlišného, procesu poskytování dotací, bez ohledu na dotační titul“. Dle ministerstva „lze vycházet z úvahy, že pokud je vyloučeno použití správního řádu na rozhodování o poskytnutí dotace, je vyloučeno i na uzavírání smlouvy o poskytnutí dotace“. Odlišnost spatřuje pouze v legislativně-technickém vyjádření této výluky (v případě poskytování dotace na základě smlouvy jde o vyjádření výluky odkazem na jiný zákon).

Tento názor odpovídá dle ministerstva i povaze lhůty pro podání žádosti o uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. Nejde o lhůtu procesní, přesněji řečeno o lhůtu probíhající dle správního řádu. Nelze na ni proto uplatnit ve smyslu § 170 ani ustanovení § 41 správního řádu.³

Ministerstvo dospělo k závěru, že nepoužití správního řádu není na újmu zájemci o uzavření smlouvy v jeho právním postavení, neboť zákon o dotacích pro soukromé školy **v dostatečné míře** upravuje jak procesní stránku poskytování dotací, tak odůvodněné sdělení pro případ neuzavření smlouvy. Ministerstvo odkazuje na § 3 odst. 3 zákona o dotacích pro soukromé školy.⁴ Sdělení krajského úřadu o neuzavření smlouvy je dle jeho názoru plně dostačující. Jde o vyjádření zřejmé skutečnosti, tj. nesplnění zákonem jasně stanovených předpokladů. **Nelze na něj nahlížet jako na rozhodnutí ve správním řízení či je vydávat ve formě**

³ K tomuto bodu se již nevyjadřuji. Jak již ministerstvo bylo informováno, dopisem ze dne 12. června 2013 jsem stěžovatelce sdělil obdobný závěr.

⁴ Ustanovení § 3 odst. 3 zákona o dotacích pro soukromé školy: „Krajský úřad uzavře smlouvu nebo informuje právnickou osobu o důvodech neuzavření smlouvy do 30 dnů od obdržení žádosti.“

správního rozhodnutí. Svůj názor opírá o nález Ústavního soudu ze dne 22. září 2011, sp. zn. III. ÚS 1919/11.

Ministerstvo připustilo možnost existence jiných názorů, které však nepovažuje za systémové.

Ministerstvo dále uvedlo, že v předmětné věci nelze aplikovat ani § 161 správního řádu, neboť v dané věci správní orgán nebyl povinen vést řízení s účastníkem podle § 27 odst. 1 správního řádu, jak předpokládá toto ustanovení.

C - Hodnocení věci zástupcem ochránkyně

C.1 Subsidiární použití správního řádu

Správní řád je obecný právní předpis upravující postupy orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávních celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.⁵ Jak vyplývá z ustanovení § 1 odst. 2, správní řád má **subsidiární povahu**. Použije se na výše uvedené postupy správních orgánů, nestanoví-li zvláštní zákon **jiný postup**.⁶

C.1.1 Výklad § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel

Souhlasím s tvrzením ministerstva, že poskytování dotací ze státního rozpočtu obecně upravují rozpočtová pravidla. Úprava poskytování dotací na základě rozhodnutí je obsažena v § 14 rozpočtových pravidel.⁷

Neshodují se však s názorem ministerstva na význam § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel. Ministerstvo uvedlo, že ustanovení výslovně **vylučuje použití správního řádu na poskytování dotací na základě rozhodnutí**. S tímto výkladem nesouhlasím.

Ustanovení § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel zní: „Na rozhodnutí podle odstavce 4 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení⁸ a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.“ Ustanovení výslovně nevylučuje správní řád, ale **obecné předpisy o správním řízení**, a současně se vztahuje pouze **na jeden postup** při poskytování dotací, tedy rozhodnutí dle § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel.⁹

⁵ Ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu.

⁶ Nadto dle § 177 správního řádu základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2–8 správního řádu se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.

⁷ Dopadá na dotace poskytované orgány vyjmenovanými v § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel.

⁸ Zde odkazuje na zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

⁹ Ustanovení § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel:

(4) Vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí, které obsahuje:

a) jméno, popřípadě jména, příjmení, datum narození, rodné číslo, bylo-li přiděleno, a adresu trvalého pobytu, je-li příjemce dotace nebo návratné finanční výpomoci fyzickou osobou a je-li tato fyzická osoba podnikatelem, také identifikační číslo; název, adresu sídla a identifikační číslo osoby, je-li příjemce dotace nebo návratné finanční výpomoci právnickou osobou,

b) název a adresu poskytovatele,

c) poskytovanou částku nebo částku, do jejíž výše může být dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta,

Rozhodnutí dle § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel

Především je nutné zdůraznit právě skutečnost, že ustanovení výslovně stanoví, že se vztahuje pouze **na rozhodnutí podle odstavce 4**, tzn. rozhodnutí, kterým poskytovatel **vyhoví žádosti**. Ač před změnou rozpočtových pravidel provedenou zákonem č. 171/2012 Sb.¹⁰ existovaly různé názory, na která rozhodnutí se vyloučení obecných předpisů o správním řízení vztahuje,¹¹ po novelizaci je již postaveno najiště, že vyloučení obecných správních předpisů se týká **jen rozhodnutí, kterým poskytovatel vyhoví žádosti. Je tudíž zřejmé, že pochybnosti, zda aplikovat správní řád, resp. v jakém rozsahu** (na základě § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel), **mohou vznikat pouze u kladného rozhodnutí o žádosti o dotaci.**

Pro úplnost dodávám, že rozhodnutí, kterým se vyhovuje žádosti o dotaci, je, podle mého názoru, nutno chápat tak, že žádosti se **vyhovuje v plném rozsahu**. V části, ve které žádosti nebylo vyhověno, se nejedná o rozhodnutí dle § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel.

Použití obecných předpisů o správním řízení není vyloučeno pro ostatní postupy správních orgánů při poskytování dotace. Jestliže správní orgán žádosti o poskytnutí dotace podané dle § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel nevyhoví, vydá negativní rozhodnutí dle § 67 správního řádu.

Obecné předpisy o správním řízení

Přestože v daném případě šlo zejména o situaci, kdy magistrát nevyhověl žádosti (§ 14 odst. 5 rozpočtových pravidel proto nelze aplikovat), chci se s ohledem na vhodnost celistvého uchopení problematiky dále zabývat i samotným pojmem „obecné předpisy o správním řízení“.

Podle odborné literatury¹² je nutné toto označení chápat restriktivně. Správní řízení je jen jedna z výšečí postupů správních orgánů upravená správním řádem (část druhá a třetí). Správní řád dále výslovně upravuje postup správních orgánů při vydávání vyjádření, osvědčení, provádějí ověření a činění sdělení

d) účel, na který je poskytována částka určena,

e) lhůtu, v níž má být stanoveného účelu dosaženo,

f) u návratné finanční výpomoci lhůty pro navrácení poskytnutých peněžních prostředků a částky jednotlivých splátek,

g) případné další podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace nebo návratné finanční výpomoci splnit,

h) u dotací a návratných finančních výpomocí, jejichž součástí jsou peněžní prostředky podle § 44 odst. 2 písm. b), d), f) nebo h), částku těchto prostředků (§ 44 odst. 6),

i) den vydání rozhodnutí,

j) seznam fyzických a právnických osob placených z prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, na které se nevztahuje zákon o veřejných zakázkách,

k) ostatní povinnosti, které příjemce v souvislosti s poskytnutím dotace nebo návratné finanční výpomoci plní a jejichž nedodržení není neoprávněným použitím podle § 3 písm. e).

¹⁰ Zákon č. 171/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, účinný od 1. srpna 2012.

¹¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2012, čj. 5Ans 7/2011-90, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2013, čj. 4Ads 66/2013-23.

¹² VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 9788072731664. S. 54.

(část čtvrtá správního řádu), dále postup správních orgánů při uzavírání veřejnoprávních smluv (část pátá správního řádu) a při vydávání opatření obecné povahy (část šestá správního řádu). V souladu s uvedeným vymezením odborná literatura obecnými předpisy o správním řízení rozumí **pouze část druhou a třetí správního řádu**, „tedy ustanovení upravující správní řízení (§ 9 správního řádu), nikoliv celý správní řád“. **S tímto vymezením plně souhlasím.**

Odborná literatura dále upozorňuje, že jinak to bylo u zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), účinného do 31. prosince 2005. Ten upravoval **pouze správní řízení**, proto označením „obecné předpisy o správním řízení“ byl vyloučen celý. Z poznámky pod čarou¹³ uvedené v § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel, odkazující na zákon č. 71/1967 Sb.,¹⁴ nelze tedy dovozovat vyloučení správního řádu jako celku, jelikož současný správní řád na rozdíl od toho předchozího neobsahuje pouze úpravu správního řízení.

C.1.2 Aplikace § 180 odst. 1 správního řádu

Jak už jsem uvedl, na pozitivní rozhodnutí o žádosti o dotaci dopadá § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel. Při výkladu tohoto ustanovení je však třeba přihlídnout **k přechodnému ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu**, které stanoví: „Tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé.“ Cílem tohoto ustanovení je **zajistit legalitu jakéhokoli postupu správních orgánů** vůči adresátům veřejné správy (viz důvodová zpráva ke správnímu řádu¹⁵).

Z vyjádření poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu na zasedání dne 12. září 2005¹⁶ vyplývá, že **§ 180 odst. 1 správního řádu se použije i v případech, kdy zvláštní zákon**, který nabyl účinnost před 1. lednem 2006, **použití správního řádu vylučuje**.

Odborná literatura¹⁷ uvádí, že ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu: „nepřímo novelizovalo všechny zákony, které nabyly účinnosti do 1. 1. 2006 a neupravovaly k tomu datu správní řízení ‚v celém rozsahu‘, tj. v rozsahu odpovídajícím právní úpravě v novém správním řádu.“

Podle mého názoru rozpočtová pravidla, včetně ustanovení § 14 odst. 5, je nutné považovat za dosavadní předpis ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu,

¹³ Aniž bych se blíže zabýval její normativní závazností, resp. nezávazností.

¹⁴ Srov. MELZER, Filip. Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2010, XVIII, 276 s. ISBN 9788074001499. S. 138.

¹⁵ „Ustanovení je odrazem nutnosti **zajistit legalitu jakéhokoli postupu správních orgánů** vůči adresátům veřejné správy (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny).

Odst. 1: Vzhledem k rozmanitosti úpravy různých zvláštních zákonů, které více či méně odchylně upravují svůj správní proces, bylo nezbytné z důvodu zachování určitého standardu ochrany práv účastníků vymezit přechodné ustanovení takto široce, neboť jinak by v určitých typech řízení tento standard nadále nemohl být zajištěn.“

Důvodová zpráva ke správnímu řádu (původně úprava byla obsažena v § 192 správního řádu).

Dostupná na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>.

¹⁶ Plné znění je k dispozici na internetových stránkách Ministerstva vnitra, jedná se o závěr poradního sboru č. 10.

¹⁷ VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 9788072731664. S. 1431.

jelikož znění rozpočtových pravidel obsahující vyloučení aplikace obecných předpisů o správním řízení **nabylo účinnosti¹⁸ před účinností správního řádu.¹⁹**

Jsem si vědom toho, že § 14 rozpočtových pravidel byl po nabytí účinnosti správního řádu novelizován.²⁰ Tato skutečnost zajistí, za použití aplikační pravidla „lex posterior derogat legi priori“, přispívá k myšlence, že § 180 odst. 1 správního řádu nelze použít. Zabýval jsem se proto předmětnou novelou i jejím smyslem a účelem, abych zjistil, **zda tato výluka byla úmyslem zákonodárce.**

Z důvodové zprávy je patrné, že novela původního § 14 odst. 4 (nyní § 14 odst. 5) rozpočtových pravidel je pouze **technická**. Změna rozpočtových pravidel provedená zákonem č. 171/2012 Sb. vložila do § 14 rozpočtových pravidel odst. 3, ve kterém **stanovila obsah žádosti o dotaci** [dle Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 jedním z principů tohoto zákona musí být, že „uchazeč o dotaci nebo grant bude povinen zveřejnit veškeré informace o své vlastnické, resp. ovládací (organizační) struktuře a osobách jednajících jeho jménem“].²¹ Je patrné, že v návaznosti na tuto změnu došlo pouze k přečíslování odstavce 4 a násl. Tudiž mám stále za to, že **ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu nepřímo novelizuje § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel. Správní řád se tudíž na rozhodování o žádosti o poskytnutí dotace (dle § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel) subsidiárně aplikuje jako celek (včetně části druhé a třetí).** Shodný závěr naznačila již bývalá zástupkyně veřejného ochránce práv RNDr. Jitka Seitlová v závěrečném stanovisku sp. zn. 4110/2012/VOP/JBE, ze dne 4. dubna 2013.

Rozsah, v jakém se správní řád použije na řízení o rozhodování o žádosti o dotaci, pak závisí na tom, v jaké míře rozpočtová pravidla či jiný speciální předpis upravují proces rozhodování o žádosti o poskytnutí dotace. Nadále totiž platí, že ve smyslu ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu se správní řád uplatní pouze tam, kde zvláštní předpis nestanoví jiný postup. Uvedené pravidlo je, podle mého názoru, nutné vykládat **v materiálním smyslu, tzn., je nutné porovnávat obsahy jednotlivých úprav.²²**

Dílčí shrnutí části C.1

1. negativní rozhodnutí

Na rozhodnutí správního orgánu, kterým nevyhoví žádosti o poskytnutí dotace, nelze vztahovat výlukou uvedenou § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel, a správní řád se proto subsidiárně aplikuje v celém rozsahu.

¹⁸ Rozpočtová pravidla ve znění zákona č. 482/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, obsahovala výlukou použití obecných předpisů správních v § 14 odst. 5 (s účinností od 7. září 2004). Ve znění účinném před 7. září 2004 bylo předmětné pravidlo obsaženo v § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel (s účinností od 1. ledna 2001).

¹⁹ Datum účinnosti vylučuje použití § 177 správního řádu, který se vztahuje na speciální předpisy, které nabyly účinnosti po 1. lednu 2006, tedy po nabytí účinnosti správního řádu.

²⁰ Viz výše, zákonem č. 171/2012 Sb., účinnost 1. srpna 2012.

²¹ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 171/2012 Sb. Dostupná: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 20. 3. 2014].

²² Obdobně VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 9788072731664. s. 51.

2. pozitivní rozhodnutí

Ustanovení § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel vylučuje aplikaci druhé a třetí části správního řádu pro rozhodnutí, kterým se vyhová žádosti o dotace. **Přesto za použití ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu se druhá a třetí část správního řádu subsidiárně použije i na tato pozitivní rozhodnutí.**

C.2 Smlouva o poskytnutí dotace

Z § 17 rozpočtových pravidel vyplývá, že dotaci lze poskytnout na základě **dohody mezi poskytovatelem a žadatelem, stanoví-li tak zvláštní zákon.** Tento zvláštní zákon má stanovit také náležitosti dohod.

C.2.1 Povaha dohody o poskytnutí dotace

Z ustálené judikatury vyplývá, že dohody o poskytnutí dotace jsou obecně svojí **povahou smlouvami veřejnoprávními subordinačními,**²³ neboť vytváří reciprocitu práv a povinností mezi subjektem veřejné správy a subjektem, vůči němuž směřuje výkon veřejné správy.²⁴ S tímto názorem se ztotožňuji.

Subordinační veřejnoprávní smlouva je smlouva mezi subjekty veřejné správy a osobami, vůči nimž směřuje výkon veřejné správy. Jedná se o dvoustranný nebo vícestranný úkon mezi správním orgánem a osobou, která by byla účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, kdyby probíhalo řízení podle části druhé. Může být uzavřena i namísto vydání rozhodnutí. Lze ji uzavřít také poté, co bylo zahájeno správní řízení. V takovém případě správní orgán řízení usnesením **zastaví poté, co byla uzavřena veřejnoprávní smlouva.** Současně veřejnoprávní smlouvu je možné uzavřít pouze za předpokladu, že tak stanoví zvláštní předpis.²⁵ Pro uzavírání veřejnoprávní smlouvy se dle ustanovení § 170 správního řádu obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu.

Dotace pro stěžovatelku jsou poskytovány na základě zvláštního právního předpisu, tj. zákona o dotacích pro soukromé školy, a to dle § 160 odst. 4 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.²⁶ Dotace se dle zákona o dotacích pro soukromé školy poskytuje vždy na základě **dohody. Také tato**

²³ Upravené § 161 správního řádu:

„(1) Stanoví-li tak zvláštní zákon, může správní orgán uzavřít veřejnoprávní smlouvu s osobou, která by byla účastníkem podle § 27 odst. 1, kdyby probíhalo řízení podle části druhé, a to i namísto vydání rozhodnutí. Podmínkou účinnosti veřejnoprávní smlouvy je souhlas ostatních osob, které by byly účastníky podle § 27 odst. 2 nebo 3. Správní orgán přitom postupuje podle ustanovení o souhlasu třetích osob (§ 168).

(2) Veřejnoprávní smlouvu lze uzavřít i po zahájení řízení podle části druhé. Poté, co veřejnoprávní smlouva byla uzavřena, správní orgán usnesením řízení zastaví.“

²⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2Afs 173/2006, ze dne 19. září 2007, a rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2Afs 58/2007, ze dne 20. září 2007.

²⁵ Ustanovení § 161 správního řádu, věta první.

²⁶ „Ze státního rozpočtu se poskytují finanční prostředky vyčleněné na činnost škol a školských zařízení, které nezřizuje stát, kraj, obec, svazek obcí nebo registrovaná církev nebo náboženská společnost, které bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy, v rozsahu a za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem.“

dohoda je veřejnoprávní subordinační smlouvou (argumentačně lze odkázat na výše uvedenou judikaturu).²⁷

Zákon o dotacích pro soukromé školy blíže upravuje obsah a datum podání **žádosti o poskytnutí dotace**, obsah smlouvy, podmínky, za kterých se smlouva uzavře. Krajský úřad v přenesené působnosti, který dotaci ze státního rozpočtu poskytuje, buď uzavře smlouvu na základě žádosti, nebo žadatele do 30 dnů od obdržení žádosti informuje o důvodech neuzavření smlouvy. Dále obsahuje určení výše dotace a některá pravidla pro poskytování dotace (důvody, pro které krajský úřad může od smlouvy odstoupit). Přesto se domnívám, že zákon o dotacích pro soukromé školy rozhodování o žádosti o poskytnutí dotace ani proces uzavření dohody **neupravuje komplexně**²⁸ (a tím ani dostatečně, jak tvrdí ministerstvo). Úpravu je proto nutné hledat v subsidiárně použitelných zákonech.²⁹ Zákon o dotacích pro soukromé školy výslovně neřeší vztah k rozpočtovým pravidlům či správnímu řádu. **Za použití pravidel subsidiarity a speciality jsem však názoru, že k zákonu o dotacích pro soukromé školy je nutné subsidiárně použít rozpočtová pravidla a k nim, jak už jsem výše uvedl, subsidiárně správní řád.** Jelikož ani rozpočtová pravidla nedoplňují bližší úpravu dohod o poskytnutí dotace, je nutné ji hledat ve správním řádu (viz výše).

C.2.2 Podání žádosti o poskytnutí dotace

Dle § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel o poskytnutí dotace **rozhoduje** poskytovatel na základě **žádosti příjemce o poskytnutí dotace**. Náležitosti žádosti v daném případě blíže upravuje § 2 zákona o dotacích pro soukromé školy. Žádost o uzavření dohody dle tohoto zákona nesplňuje náležitosti veřejnoprávní smlouvy, proto jej nelze vnímat jako návrh veřejnoprávní smlouvy dle § 163 správního řádu.

Vycházím-li ze subsidiární aplikace správního řádu na rozhodování o žádosti o poskytnutí dotace (viz výše), musím konstatovat, že toto rozhodování bezesporu naplňuje definici **správního řízení** obsaženou v § 9 správního řádu.³⁰ Správní řízení o žádosti je zahájeno dnem podání žádosti o dotaci a **správní orgán je povinen při rozhodování postupovat podle správního řádu (a to včetně části druhé a třetí)**.³¹ **Žádosti lze vyhovět či ji zamítnout.**

C.2.3 Vyhovění žádosti uzavřením dohody (smlouvy) o poskytnutí dotace

Zákon o dotacích pro soukromé školy stanoví, že dotace se poskytne na základě dohody. Jedná se tedy o **uzavření veřejnoprávní smlouvy namísto**

²⁷ Zákon o dotacích pro soukromé školy nedává správnímu orgánu možnost volby, zda dotaci poskytne na základě rozhodnutí, nebo veřejnoprávní smlouvy (dohody). Stanovil, že dotace se pouze poskytuje na základě dohody. Tím zčásti modifikuje úpravu správního řádu, nicméně právní povaha této subordinační veřejnoprávní smlouvy není dotčena.

²⁸ Např. formu dohody, řešení sporu z dohody.

²⁹ Jak zdůrazňuje Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. září 2007, čj. 2Afs 173/2006-77, státní moc lze uplatňovat **jen v případech a v mezích stanovených zákonem**, a to způsobem, který zákon stanoví, přičemž uplatňování státní moci nutno rozumět i výkon veřejné správy formou uzavírání veřejnoprávních smluv.

³⁰ Ustanovení § 9 správního řádu:

„Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“

³¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. listopadu 2012, čj. 5Ans 7/2011-90.

vydání kladného rozhodnutí. Právní úprava subordinačních veřejnoprávních smluv v § 161 správního řádu by prakticky měla být aplikována tak, že má-li být namísto kladného rozhodnutí uzavřena veřejnoprávní smlouva nahrazující právní účinky rozhodnutí, správní orgán zahájené řízení **zastaví** na základě § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu³² a **uzavře se žadatelem veřejnoprávní smlouvu** (zde dohodu o poskytnutí dotace).

C.2.4 Nevyhovění žádosti o poskytnutí dotace

Jestliže je podáním žádosti zahájeno správní řízení, mám za to, že v případě, kdy krajský úřad neuzavře dohodu o poskytnutí dotace pro nesplnění podmínek, měl by o žádosti **rozhodnout (zamítnout ji) v režimu správního řízení** (§ 67 správního řádu).

Úpravu zákona o dotacích pro soukromé školy stanovující, že v případě, kdy krajský úřad neuzavře smlouvu, informuje žadatele do 30 dnů od obdržení žádosti o důvodech neuzavření smlouvy (§ 3 odst. 3 zákona o dotacích pro soukromé školy), **materiálně nepovažují za stanovení jiného postupu**, který by vyloučil aplikaci správního řádu (dle § 1 odst. 2 správního řádu). Jak jsem již výše uvedl, aby byla vyloučena aplikace správního řádu, je nutné porovnávat obsahy jednotlivých úprav. Postup správního řádu nelze vyloučit bez adekvátní náhrady.³³ Zákon o dotacích pro soukromé školy neobsahuje adekvátní právní úpravu, která by zajišťovala požadovaný standard ochrany práv dotčených subjektů.

Uvedený závěr nevyvrací ani usnesení Ústavního soudu ze dne 22. září 2011, sp. zn. III. ÚS 1919/11, na které odkazuje ministerstvo. Usnesení se zabývá zejména povahou inspekční zprávy České obchodní inspekce a dále vyjadřuje názor k povaze odstoupení od smlouvy o poskytnutí dotace.³⁴

Dílčí shrnutí části C 2

Nejsou-li splněny zákonné podmínky pro uzavření dohody o poskytnutí dotace dle zákona o dotacích pro soukromé školy, úřad ve správním řízení vydá rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace (§ 67 správního řádu).

D - Závěry

I. Pokud správní orgán nevyhoví žádosti o poskytnutí dotace (podané dle § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel), je povinen vydat správní rozhodnutí (§ 67 správního řádu).

³² VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 9788072731664. S. 54. S. 1271.

³³ Srov. VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 9788072731664. S. 49.

³⁴ „V nyní posuzované věci sice vystupuje správní orgán, nikoliv však (ve vztahu ke stěžovateli) ve vrchnostenské pozici, ale z pozice smluvního partnera, který (pouze) využil svého práva učinit jednostranný právní úkon - odstoupit od smlouvy. Skutečnost, že daný úkon má nebo může mít určité právní dopady nebo že jej správní orgán činí v oblasti veřejného práva, na skutečnosti, že nejde o rozhodnutí ve smyslu aktu, jímž se závazně zakládají, mění, ruší nebo určují práva a povinnosti stěžovatele, nic změnit nemůže.“

II. Rovněž rozhodnutí, kterým se plně vyhovuje žádosti o poskytnutí dotace (§ 14 odst. 4 rozpočtových pravidel), je správním rozhodnutím, při jehož vydávání se s ohledem na § 180 odst. 1 správního řádu subsidiárně aplikuje správní řád (včetně části druhé a třetí).

III. Dohoda o poskytnutí a navýšení dotace dle zákona o dotacích pro soukromé školy je subordinační veřejnoprávní smlouvou (§ 161 správního řádu) a subsidiárně se na ni použije správní řád. Nejsou-li splněny zákonné podmínky pro uzavření této dohody, úřad ve správním řízení vydá rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace (§ 67 správního řádu).

Úvahu o subsidiárním použití správního řádu (jak obecně na poskytování dotace, tak i konkrétně na poskytování dotace na základě dohody) považuji za zásadní. Dodržování právních předpisů státními orgány (nejen při poskytování dotací) je nezbytné z hlediska naplnění ústavního principu stanovujícího, že státní moc je možné uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Dodržování tohoto pravidla slouží jako prevence před **libovůlí státních orgánů**. Současně zaručuje právo **na spravedlivý proces a naplňuje legitimní očekávání subjektů práva**.

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že se Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a Magistrát hlavního města Prahy dopouštěly pochybení, neboť z poskytování dotací podle zákona o dotacích pro soukromé školy zcela vylučovaly aplikaci správního řádu.

Zprávu o šetření zasílám Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy a Magistrátu hlavního města Prahy a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřily ke zjištěným pochybením a informovaly mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zprávu zasílám rovněž Ministerstvu financí, které je gestorem rozpočtových pravidel a žádám je o vyjádření.

Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

JUDr. Stanislav K ř e č e k v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)