



MÍSTNÍ SPRÁVA

- SANKČNÍ PRAVOMOC OBCÍ**
- REGIONY SOUDRŽNOSTI**

Mgr. Michal Matouš
Prf MU v Brně

9. 10. 2015

SPRÁVNÍ DELIKTY – OBECNÉ VYMEZENÍ

- Základem správněprávní odpovědnosti je správní delikt.
- Obecné vymezení správního deliktu není upraveno platným právem.
- Pouze až přestupek, jako jeden z druhů správního deliktu, je definován v zákoně č. 200/1990 Sb.
- Doktrinální definice: protiprávní jednání odpovědné osoby, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně (skutková podstata) a s nímž zákon spojuje hrozbu sankcí ukládanou při výkonu veřejné správy.
- Někdy namísto protiprávního jednání postačí protiprávní stav, resp. skutkovou podstatou správního deliktu předvídaný následek.



SPRÁVNÍ DELIKT - ČLENĚNÍ

- Přestupky - zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přešupek výslovně označeno v přešupkovém nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správni delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin
- Jiné správni delikty (tj. jiné než přešupky)
 - jiné správni delikty fyzických osob - protiprávní jednání nepodnikající fyzické osoby, které není přešupkem a jehož znaky jsou uvedeny v zákoně = subj. i obj. odpovědnost
 - správni delikty právnických osob - odpovědnost za protiprávní jednání (následek), které je přičteno právníce osobě. Poškození nebo ohrožení zájmu chráněného zákonem nastalo = objektivní odpovědnost
 - správni delikty podnikajících fyzických osob = objektivní odpovědnost
 - disciplinární delikty – u fyzické osoby, která je součástí určitého organizačního uskupení (členství, služební poměr)
= Obj. odpovědnost
 - pořádkové delikty – spočívají v porušení procesních povinností a v maření či ztěžování průběhu řízení
= subjektivní odpovědnost



POJMOVÉ ZNAKY SPRÁVNÍHO DELIKTU

- Objekt = určitý zájem či hodnota chráněná normami správního práva, které jsou porušeny či ohroženy protiprávním jednáním nebo nastalým výsledkem
- Objektivní stránka - protiprávní jednání/protiprávní stav
 - škodlivý následek
 - kauzální nexus (příčinná souvislost)
 - „[o]bjektivní odpovědnost [...] za správní delikt neznamená, že není nutné prokazovat splnění zákonných znaků skutkové podstaty správního deliktu. Je-li znakem skutkové podstaty správního deliktu objektivní stránka spočívající v „příkázání“ nebo „dovolení“ zákonem sankcionovaného jednání, je třeba pro uznání odpovědnosti za správní delikt takové jednání prokázat.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2007, č. j. 4 As 28/2006-65)
- Subjekt – fyzické i právnické osoby (včetně státu, územně samosprávného celku, aj.)
 - „firma“ není právnickou ani fyzickou osobou, ale označením podnikatele. Rozhodnutí, jímž se ukládá pokuta za správní delikt firmě, je nulitním (nicotným) aktem. (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 3. 1997, č. j. 7 A 155/94-38)
- Subjektivní stránka pouze fakultativním znakem a výlučně u fyzických osob!



OBJEKTIVNÍ ODPOVĚDNOST

- o „[o]dpovědnost právnických osob a fyzických osob vystupujících jako podnikatelé je [...] založena tak, že tyto subjekty odpovídají za porušení právních povinností **bez ohledu na zavinění**. Je tomu tak z praktických důvodů ve snaze zjednodušit postavení [...] orgánů při ukládání sankcí podnikatelským subjektům. Zjišťování a dokazování zavinění v situacích, kdy porušení povinností je často výsledkem činnosti řady jednotlivců [...] by totiž bylo velmi obtížné a zdlouhavé. Proto je právní úprava [...] deliktů založena na objektivní odpovědnosti.“

(rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2004, č. j. 3 As 3/2003-38)



EXKULPACE A LIBERACE

○ Exkulpace

- vztahuje se pouze k subjektivní odpovědnosti
- Znamená „vyvinění se“ = subjekt prokáže, že porušení právní povinnosti, ke kterému objektivně došlo, svým jednáním nezavinil.

○ Liberace

- vztahuje k pouze objektivní odpovědnosti
- Znamená „zproštění odpovědnosti za správní delikt“
- Nutné rozlišit mezi absolutní objektivní odpovědností od neabsolutní objektivní odpovědnosti = zákon upravuje liberační důvody (např. vynaložení veškerého úsilí, které lze spravedlivě požadovat)



SANKČNÍ PRAVOMOC OBCÍ

- Obce rozhodují o správních deliktech:
 - V samostatné působnosti
 - správní delikty, resp. postihy, upravené v § 58 zákona o obcích (u krajů obdoba, § 11 zákona o krajích)
 - ukládat pokuty přísluší radě obce, tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu zcela nebo zčásti
 - V přenesené působnosti
 - přestupky
 - jiné správní delikty upravené ve zvláštních zákonech
 - rozhoduje o nich obecní úřad, případně odbory



- U správních deliktů převažují delikty spočívající v porušení povinností ve státní správě
 - zpravidla chybí pocit špatného svědomí – viz sociální podstata právní odpovědnosti, zpravidla subjektivně, ale i fakticky,
- Správní delikty v samosprávě – problém OZV, nemohou samy formulovat skutkové podstaty přestupků (viz nálezy Pl. ÚS 35/06, Kořenov).



- Pl. ÚS 35/06

„Povinnosti uložené ve zkoumané vyhlášce jsou v podstatě totožné s těmi, které jsou sankciovány podle skutkových podstat přestupků zákona přestupkového. Proto není na místě jejich podřazení pod tzv. „ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě“ ve smyslu § 46 zákona č. 200/1990 Sb., jak činí napadená vyhláška v čl. 6 odst. 2. **Není totiž možné, aby stejné jednání, které je definováno přestupkovým zákonem jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 přestupkového zákona, prohlásila obecní vyhláška za přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona. Pokud tak obec učinila (v čl. 6 odst. 2 vyhlášky), vykročila z mezí své pravomoci.**“



- Pl. ÚS 44/06
- Pokud ukládá obecně závazná vyhláška adresátům povinnosti a stanoví omezení bez zákonného podkladu nebo pokud pouze parafrázuje ustanovení jiných právních předpisů, nemůže sloužit k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku tak, jak to předpokládá zákon o obcích.
- Obec je při výkonu samostatné působnosti (a v jejím rámci i při vydávání obecně závazných vyhlášek), do které patří též péče o ochranu veřejného pořádku, **limitována mezemi, které stanoví ústava** (čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR) **a zákon** [§ 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích]. Ukládat vyhláškou občanům jednostrannými příkazy a zákazy povinnosti smí obec jen na základě a v mezích zákona, neboť je vázána čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Při vydávání obecně závazných vyhlášek nesmí překročit meze své samostatné působnosti stavené zákonem. Zastupitelstva obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek také musí respektovat stávající právní úpravu, tedy existenci zákonů, jakožto norem vyšší právní síly, a nejsou oprávněna právní vztahy takto upravené regulovat obecně závaznou vyhláškou odlišným způsobem. Smyslem zmocňovacího ustanovení § 10 zákona o obcích je, aby obec upravovala obecně závaznou vyhláškou záležitosti, které nejsou podle své povahy upraveny zvláštními předpisy jako výkon státní správy a které jsou současně záležitostmi místního významu. V případě, že by obec upravila již zákonem jednou upravené vztahy, nešlo by o pouhé superfluum k zákonné úpravě. Zvláštní zákonná úprava zpravidla obsahuje i způsoby kontroly dodržování stanovených pravidel a s tím související sankční pravidla. **Obec by inkorporováním zákonného pravidla do obecně závazné vyhlášky obce rozšiřovala svou sankční působnost, neboť porušení pravidla stanoveného touto obecně závaznou vyhláškou by mohla samostatně sankcionovat.**



SANKČNÍ PRAVOMOC V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI

- Správní delikty podle § 58 zákona o obcích
- Pachateli pouze právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby.
- Pro odpovědnost fyzické osoby je nutné, aby protiprávní jednání souviselo s jeho podnikatelskou činností x u právnické osoby nikoli!
(srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 Ca 5/99)
- Za podnikatele se považuje osoba zapsaná do obchodního rejstříku
- Jednání, která by naplňovala zároveň znaky přestupku nejsou přestupkem, jelikož jsou sankcionována podle tohoto ustanovení.



SANKČNÍ PRÁVOMOC V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI

- Odpovědnost za správní delikt podle § 58 zákona má subsidiární charakter = pokud zvláštní zákon stanoví za totožné protiprávní jednání vyšší sankci, nelze uložit sankci podle zákona o obcích.
- Odpovědnost za správní delikt podle § 58 zákona je objektivní -> nevyžaduje se zavinění + někde liberační důvody
- Projednává obec v samostatné působnosti
- Příslušná je rada obce, příp. starosta, jenž může tuto pravomoc delegovat na obecní úřad, resp. jeho odbory



SANKČNÍ PRAVOMOC V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI

- § 58 odst. 1 zákona o obcích:
- *Obec může uložit pokutu až do výše 10 000,- Kč právnické osobě a fyzické osobě, která je podnikatelem, a*
 - *odmítne strpět bezúplatné připevnění tabulky s označením ulice nebo jiného veřejného prostranství na své nemovitosti nebo v blízkosti tabulky s označením umístí jiný nápis,*
 - *úmyslně poškodí, odstraní nebo zakryje tabulku s označením ulice nebo jiného veřejného prostranství, nebo*
 - *neoznačí budovu čísly stanovenými obecním úřadem.*
- Sankce za porušení povinností podle § 30 a § 32 zákona o obcích



SANKČNÍ PRAVOMOC V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI

- § 58 odst. 2 zákona o obcích:
- *Obec může uložit pokutu až do výše 100 000 Kč výše uvedené osobě, která neudrží čistotu a pořádek na pozemku, který užívá nebo vlastní, tak, že naruší vzhled obce.*
- Toto ustanovení umožňuje postih osoby, která vlastní nebo užívá pozemek na území obce, i když byl původcem znečištění někdo jiný!
- Liberační důvod = např. prokáže-li vlastník, že pozemek neužívá, ale přenechal jej k užívání jinému.



SANKČNÍ PRAVOMOC V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI

- § 58 odst. 3 zákona o obcích:
- *Obec může uložit pokutu až do výše 200 000 Kč výše uvedené osobě, která znečistí veřejné prostranství, naruší životní prostředí v obci nebo odloží věc mimo vyhrazené místo.*
- Veřejný prostranstvím se rozumí všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.
- Příkladem naplnění skutkové podstaty je vytváření černých skládek.
- Nejenom veřejné prostranství, ale i jiná místa v obci.



SANKČNÍ PRAVOMOC V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI

- § 58 odst. 4 zákona o obcích:
- *Obec může uložit pokutu až do výše 200 000 Kč výše uvedené osobě, která porušila povinnost stanovenou právním předpisem obce.*
- Obec může ukládat povinnosti toliko v obecně závazných vyhláškách -> projev práva na samosprávu
- Nařízení obce pouze provádí právní předpis -> nestanoví novou povinnost, ale pouze upřesňuje povinnost vyplývající z prováděného právního předpisu.
 - Nutné zkoumat, zda nedošlo rovněž k porušení prováděného zákona -> odpovědnost za porušení zákona má přednost!



SANKČNÍ PRAVOMOC V SAMOSTATNÉ PŮSOBNOSTI

- § 58 odst. 5 zákona o obcích:
- *Při stanovení výše pokuty obec přihlíží zejména k povaze, závažnosti, době trvání a následkům protiprávního jednání.*
- Jedná se o demonstrativní výčet
- Orgán obce by měl respektovat zásadu předvídatelnosti rozhodování (§ 2 odst. 4 správního řádu)
- Výše sankce by neměla mít likvidační charakter (srov. nálezy Pl. ÚS 38/02)



- Pl. ÚS 38/02, ze dne 9.3.2004, č. 299/2004 Sb.
- K § 11 odst. 3 zák.č. 129/2000 Sb. – návrh na zrušení se zamítá
- *Ústavní soud nechápe rovnost jako absolutní, nýbrž jako relativní (a nadto akcesorickou ve vztahu k jiným základním právům a svobodám). S pojmem relativní rovnosti úzce souvisí pojem přiměřenosti zásahu do základních práv. Z charakteru pokuty jako majetkové sankce nutně vyplývá, že má-li být individualizovaná a přiměřená, musí reflektovat i majetkové poměry potrestaného. Stejná výše pokuty uložená majetnému se bude jevit jako směšná a neúčinná, zatímco v případě postihu nemajetného může působit drakonicky a likvidačně. Není tedy porušením principu relativní rovnosti, když dvěma osobám v různých situacích bude uložena pokuta v různé výši, byť by jediným rozdílem jejich situace měly být právě rozdílné majetkové poměry. Kriterium zkoumání majetkových poměrů delikventa při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární - nikoli ovšem proto, že vysoké pokuty by byly nevymahatelné, ale vzhledem k riziku "likvidačního" účinku nepřiměřeně vysoké pokuty. Pokuta jakožto trest musí být diferencovaná, aby efektivně působila jako trest i jako odstrašení (individuální a generální prevence).*



ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍM DELIKTU

- „Stíhání“ za správní delikt podle § 58 zákona má povahu tzv. trestního obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod
-> právo na spravedlivý proces = spravedlnost, přiměřená lhůta a nezávislý a nestranný soud zřízený zákonem
- Neplatí zásada legality („stíhat“ všechny správní delikty, o kterých se dozví). Naopak platí zásada oportunity. Záleží tedy na úvaze orgánu obce, zda zahájí řízení a zda uloží sankci.
- Podle § 59 odst. 1 zákona lze řízení o uložení pokuty zahájit do 1 roku ode dne, kdy se orgán obce o porušení povinnosti dozvěděl, nejpozději však do 2 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo.
- Do běhu se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní nebo přestupkové řízení podle zvláštního zákona (§ 59 odst. 4 zákona o obcích)



ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍM DELIKTU

- Podle § 59 odst. 3 zákona o obcích:
- *Uložení pokuty nezavazuje osobu, které byla uložena pokuta, povinnosti odstranit závadný stav ve lhůtě stanovené obcí s přihlédnutím k okolnostem případu.*
- *Povinnost odlišná od povinnosti podrobit se sankci za správní delikt.*
- *Orgán obce však může stanovit nepeněžitou povinnost právě v podobě odstranění závadného stavu v určité lhůtě -> možnost správní exekuce.*
- *Peněžitá sankce je příjmem obce, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.*



ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍM DELIKTU

- § 147 odst. 1 písm. a) zákona o obcích:
- *Zákon o správním řízení se vztahuje na rozhodování obce [...] ve věcech podle § 58 až 59.*
- *Použití správního řádu na řízení o správním deliktu podle zákona o obcích.*
- *Orgán obce rozhoduje rozhodnutím podle § 67 odst. 1 spr. ř.*
- *Možnost podat odvolání -> o něm rozhoduje vždy krajský úřad, který však nemůže rozhodnutí změnit, nýbrž pouze zrušit a věc vrátit = ochrana práva na samosprávu obce.*



NĚKOLIK POZNÁMEK K ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍM DELIKTU

- Před zahájením řízení -> podání vysvětlení
- Záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkaz!
(§ 137 odst. 4 spr. ř.) – např. rozsudek NSS čj. 1 As 150/2015-50
- „Stanoví-li § 137 odst. 4 správního řádu z roku 2004 výslovně, že záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek, tj. nemůže být použit jako podklad pro vydání rozhodnutí „podmnožiny důkazů“, pak použití formálně i obsahově stejného záznamu o podání vysvětlení jako podkladu pro vydání rozhodnutí podmnožiny „podkladů od jiného správního orgánu“ by fakticky znamenalo obcházení zákona.“
(Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 12. 2010, čj. 17 A 48/2010-50)



NĚKOLIK POZNÁMEK K ŘÍZENÍ O SPRÁVNÍM DELIKTU

- Povinnost zkoumat naplnění formálních znaků, ale také stupeň společenské škodlivosti -> uvést v odůvodnění!
(srov. rozsudek NSS sp. zn. 7 Afs 27/2008 a 7 As 18/2004)
- Právo obviněného navrhopat důkazy a úvaha orgánu obce, jak s návrhy naloží -> musí řádně zdůvodnit, proč neprovede!
(srov. rozsudek NSS sp. zn. 1 As 180/2015)
- Novela zákona o rejstříku trestů – část účinná snad od 2017
 - § 16i – V evidenci přestupků se evidují rozhodnutí... o jednání mající znaky takového přestupku -> správní delikty
 - Trestání recidivy



REGIONY SOUDRŽNOSTI

- Hospodářské, sociální a územní rozdíly mezi jednotlivými regiony intenzivněji vnímány až v první polovině 90. let.
- Přejít k demokratickému systému státního zřízení
- Decentralizaci veřejné správy
- Usnesením vlády č. 759 z roku 1992, v návaznosti na zákon č. 299/1992 Sb., o státní podpoře malého a středního podnikání, byly v České republice platné a účinné tzv. Zásady regionální hospodářské politiky (platné do roku 1998)



REGIONY SOUDRŽNOSTI

- Komise v posudku o žádosti o přijetí České republiky do EU konstatovala, že Česká republika prakticky nemá regionální politiku.
- Ministerstvo pro místní rozvoj následně připravilo nové Zásady regionální politiky, které byly schváleny dne 8. 4. 1998.
- Zlom v chápání regionální - kladen důraz na harmonický a vyvážený rozvoj regionů, snižování rozdílů a podpora hospodářského a sociálního rozvoje regionů.



REGIONY SOUDRŽNOSTI

- Institucionální boom v roce 2000
- Přijaty nové a zásadní zákony:
 - zákon č. 129/2000 Sb., o krajích
 - zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
 - zákon č. 132/2000 Sb., o okresních úřadech a hl. m. Praze
 - zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje.
 - -> zřízení regionů soudržnosti
 - Projektové a programové koncepce čerpání prostředků
- Pro Českou republiku se otevřely možnosti čerpat prostředky ze strukturálních fondů EU až s jejím vstupem do EU v roce 2004



REGIONY SOUDRŽNOSTI (NUTS 2) - EXKURS

- členění ČR zapadá do klasifikace NUTS (zkratka La Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) v rámci Evropské unie a systém LAU (zkratka Local Administrative Units)
- NUTS - statistické jednotky pro potřeby Eurostatu a dotační politiky
- návrh členění ČR (NUTS 1 až 3) schválen v lednu 1999

Usnesením vlády České republiky č. 707 ze dne 26. 10. 1998 k návrhu na vymezení územních jednotek NUTS v ČR pro potřeby statistické a analytické a pro potřeby EU vláda doporučila předsedovi ČSÚ, aby po dohodě se Statistickým úřadem Evropských společenství (Eurostatem) vymezil statistické územní jednotky NUTS na území České republiky dle návrhu předloženého vládě. Dopisem ze dne 22. 1. 1999 sdělil generální ředitel Eurostatu, že po Eurostat přijímá návrh na regionální členění České republiky (jedna územní jednotka na úrovni NUTS 1, 8 jednotek na úrovni NUTS 2 a 14 jednotek na úrovni NUTS 3).

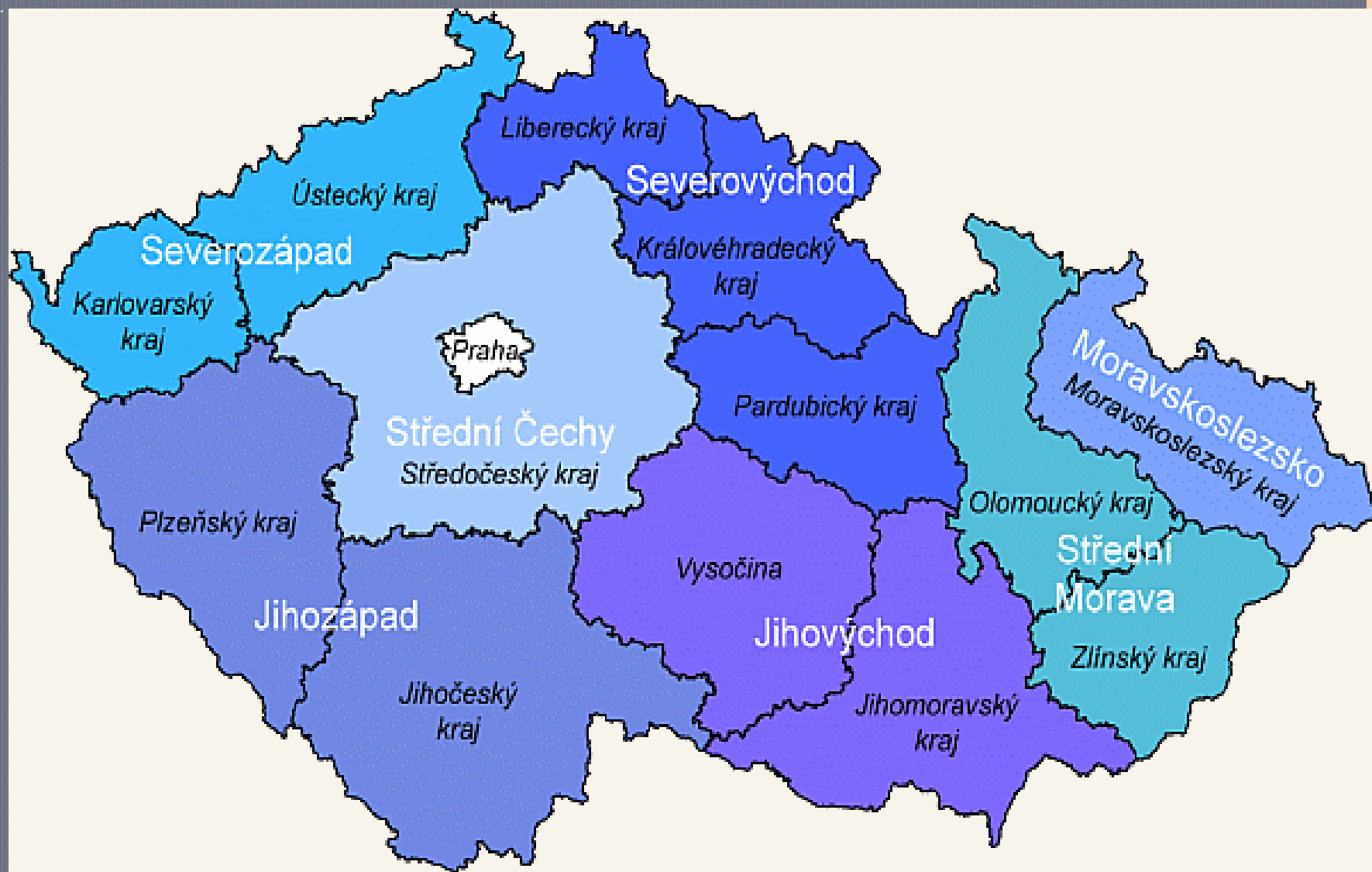
- úroveň NUTS 1 zahrnuje celou ČR
- úroveň NUTS 2 slučuje některé kraje (8 jednotek, resp. oblastí)
- úroveň NUTS 3 je totožná s kraji
- úroveň NUTS 4 totožná s okresy – od 1.1.2008 zrušena
- úroveň NUTS 5 totožná s obcemi – od 1.1.2008 zrušena
- statistické jednotky NUTS 4 a NUTS 5 byly od 1.1.2008 nahrazeny číselníky LAU 1 a LAU 2



REGIONY SOUDRŽNOSTI - NUTS 2 („EUROKRAJE“)

- *Praha* (hl.m. *Praha*),
- *Střední Čechy* (*Středočeský kraj*),
- *Jihozápad* (*Jihočeský kraj, Plzeňský kraj*)
- *Severozápad* (*Karlovarský kraj, Ústecký kraj*)
- *Severovýchod* (*Liberecký kraj, Královéhradecký kraj, Pardubický kraj*),
- *Jihovýchod* (*Jihomoravský kraj, kraj Vysočina*,
- *Střední Morava* (*Olomoucký kraj, Zlínský kraj*),
- *Moravskoslezsko* (*Moravskoslezský kraj*)





REGIONY SOUDRŽNOSTI

- Dne 15. 5. 2013 usnesením vlády ČR č. 344 schválena Strategie regionálního rozvoje ČR 2014 – 2020
= základní koncepční dokument v oblasti regionálního rozvoje.
- Obecné požadavky na obsah Strategie jsou rámcově upraveny v § 5 odst. 1 zákona o podpoře regionálního rozvoje.
- V souladu s § 4 zákona o podpoře regionálního rozvoje je ve Strategii obsaženo také vymezení státem podporovaných regionů.
- Ve Strategii je uvedena podrobná analýza regionálních rozdílů v ČR.



INSTITUCIONÁLNÍ STRUKTURA

- Koordinační funkci vykonávají ústřední orgány státní správy
- Nejsilnější postavení má Ministerstvo pro místní rozvoj.
- Ministerstvo financí plní funkci kontrolní a funkci platebního orgánu.
- Na úrovni jednotlivých regionů soudržnosti působí Regionální rada -> řídicí a certifikační orgán ve smyslu čl. 125 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013.
- Regionální rada je zřízena vždy pro každý region soudržnosti odpovídající úrovni NUTS II.



POVAHA REGIONÁLNÍCH RAD

- Zřízeny **zák. č. 248/2000 Sb.**, o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.
- Lze dovodit, že jedná o právnické osoby veřejného práva, jejichž další typové zařazení je poměrně obtížné.
- **Právnické osoby veřejného práva sui generis.**
- **Řídící orgán** Regionálního operačního programu pro příslušný region soudržnosti ve smyslu čl. 125 nařízení Evropského parlamentu a rady (EU) č. 1303/2013.
- *"Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad je zřízena dle zákona o podpoře regionálního rozvoje. Jeho předmětem je **právní úprava podpory regionálního rozvoje a vytvoření institucionálního rámce pro její uskutečňování**, upravuje postavení organizačních složek v regionech NUTS 2 (regiony soudržnosti) potřebných pro přijímání pomoci z předvstupních a strukturálních fondů Evropské unie v rámci její hospodářské a sociální politiky."* (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 – 53)
- Zmíněné organizační složky nejsou právnickými osobami, nelze tak označit regionální rady!



POVAHA REGIONÁLNÍCH RAD

- **Správní orgán podle § 1 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád**, ve znění pozdějších předpisů - právnická osobou, která **vykonává působnost v oblasti veřejné správy** (srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2013, č. j. 1 Afs 66/2013 – 54 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2013, č. j. 4 Ans 2/2013 – 52).
- **Správní orgán podle § 4 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní**, ve znění pozdějších předpisů – právnická osoba, které bylo **svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyz. a pr. osob v oblasti veřejné správy** (srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.11.2013, č. j. 9Afs 38/2013-53).
- **Veřejná instituce** ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 12. 2012, č. j. 22 A 72/2011-126)
- Subjekt správního řízení?
- Předmětem činnosti Regionálních rad je zejména **přijímání pomoci ze strukturálních fondů Evropské unie a s tím související činnost** -> aplikace obecného právní předpisu pro hospodaření s veřejnými rozpočty, kterým je **zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech**, ve znění pozdějších předpisů.



STRUKTURA REGIONÁLNÍ RADY, VÝBOR

- Tvořena soustavou tří orgánů:
 - výborem Regionální rady
 - předsedou Regionální rady
 - úřadem Regionální rady
- Výbor je složen ze členů zastupitelstev krajů, které patří pod daný region soudržnosti.
- Členové výboru jsou těmito zastupitelstvy voleni přímo.
- Počet je odvislý od počtu zastoupených krajů
 - jeden kraj = 15 členů
 - více krajů = každé krajské zastupitelstvo zvolí do výboru 8 členů.
- Funkční období je závislé na volebním období daných zastupitelstev.
- Výkon funkce člena výboru Regionální rady není slučitelný s funkcemi ředitele či jiného zaměstnance úřadu Regionální rady.
- Výbor se schází dle potřeby, avšak minimálně jednou za tři měsíce. Rozhoduje usnesením.



PRAVOMOCI VÝBORU

○ Zejména:

- schvalování rozpočtu a závěrečného účtu Regionální rady
- rozhodování v souvislosti s realizací Regionálního operačního programu, tedy zejména schvalování řídicích a realizačních dokumentů
- rozhodování o výběru projektů, kterým poskytne dotaci či návratnou finanční výpomoc

Veškerá zásadní a důležitá rozhodnutí!



PŘEDSEDA

- Předseda Regionální rady je statutárním orgánem Regionální rady, kterou tedy zastupuje navenek.
- Je volen společně s místopředsedy z řad členů výboru.
- Předseda Regionální rady je rovněž předsedou výboru.
- Počet místopředsedů je odvislý od počtu zastoupených krajů ve výboru. Každý kraj má mít ve výboru jednoho předsedu či místopředsedu.



ÚŘAD

- Výkonným orgánem Regionální rady
- V čele stojí ředitel, kterého jmenuje a odvolává na návrh předsedy výbor.
- Zabezpečuje veškeré úkoly v souvislosti s činností řídicího orgánu s výjimkou těch činností, které spadají do výlučné pravomoci výboru.
- Zabezpečuje fungování Regionální rady, ať z pohledu organizačního či technického, tak z pohledu odborného.
- Zaměstnanci úřadu by měli být odborníky na danou problematiku spojenou s čerpáním prostředků ze strukturálních fondů EU -> na základě jejich podkladů a doporučení následně rozhoduje výbor, který již nemusí disponovat potřebnou erudicí v této oblasti.



REGIONÁLNÍ RADA JAKO SUBJEKT SPRÁVNÍHO ŘÍZENÍ

- Aplikace **zákona o rozpočtových pravidlech**
- **§ 14 odst. 5** -> na řízení o poskytnutí dotace **nelze aplikovat obecné předpisy o správním řízení** a takovéto rozhodnutí ani není přezkoumatelné ve správním soudnictví.
- **§ 15 odst. 2** -> na řízení o odnětí dotace **lze obecné předpisy o správním řízení aplikovat.**
- **Regionální rady nebudou zpravidla subjektem správního řízení, nikoli však absolutně.**



DRUHY SPRÁVNÍCH AKTŮ

- „*Težiště činnosti... (regionálních rad) ...spočívá v koordinaci a realizaci hospodářské a sociální soudržnosti, mimo jiné v realizaci dotačních programů z evropských kohezních fondů a jejich administraci...*, poskytování dotací z fondů Regionální rady regionu soudržnosti je nutno řadit do oblasti veřejné správy, konkrétně veřejných financí.“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.11.2013, č. j. 9Afs 38/2013-53).
- Administrace dotací probíhá **prostřednictvím smluv** uzavřených mezi žadatelem o dotaci a regionální radou regionu soudržnosti.
- Charakter smluv -> **veřejnoprávní smlouva** (srov. např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20.9.2007, č. j. 2Afs 58/2007-58)
- 3 základní druhy rozhodnutí:
 - o přiznání dotace
 - o nepřiznání dotace
 - o odnětí dotace



FÁZE PŘED UZAVŘENÍM VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY

- Charakteristická **nerovností účastníků**, vrchnostenským postavením a autoritativním rozhodováním regionální rady.
- Regionální rada rozhoduje o administraci žádosti o dotaci, resp. o podmínkách jejího poskytnutí.
- Jedná se o tzv. **absolutní správní uvážení**.
- Smluvní volnost spočívá **pouze v možnosti podmínky poskytnutí dotace přijmout či nikoli**.
- **§ 14 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech**-> na řízení o poskytnutí dotace **nelze aplikovat obecné předpisy o správním řízení** a takovéto rozhodnutí ani není přezkoumatelné ve správním soudnictví.



FÁZE PO UZAVŘENÍ VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY

- V případě akceptace smluvních podmínek ze strany žadatele o dotaci a kladné administraci ze strany regionální rady dochází na základě smluvního konsensu k uzavření veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 159 SŘ a následně.
- Obsahem smlouvy musí být **založení** (změna či zrušení) **práv a povinností** v oblasti veřejného práva -> konkrétně **poskytnutí dotace z veřejných zdrojů za určitých podmínek**.
- „*Zásada pacta sunt servanda je obecným právním principem a vztahuje se i na veřejnoprávní smlouvy. I tyto smlouvy se musí dodržovat.*“ (Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.5.2008, sp. zn. 2 Afs 49/2007.)
- V případě porušení ustanovení veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace, nesouhlasu s jejím výkladem či při neplnění obsahu smlouvy má „nespokojená“ strana možnost iniciovat **spor z veřejnoprávní smlouvy dle § 169 SŘ** ve spojení s § 141 SŘ.
- Rozhoduje **Ministerstvo pro místní rozvoj** správním rozhodnutím ve smyslu § 67 SŘ i § 65 SŘS.



ODNĚTÍ DOTACE

- **Dle § 15 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech lze na řízení o odnětí dotace obecné předpisy o správním řízení aplikovat.**
- Dle dikce tohoto ustanovení není rovněž vyloučen soudní přezkum.
- Rozhodnutí regionální rady má povahu **rozhodnutí ve smyslu § 67 SŘ i § 65 SŘS.**



SOUDNÍ PŘEZKUM – OSŘ NEBO SŘS?

- V souvislosti s pravomocí a příslušností justičních autorit k přezkumu správních aktů vydaných regionálními radami je rovněž nutné se vypořádat s otázkou aplikace procesních předpisů.
- Nabízí se zde možnost podřadit přezkum uvedených správních aktů pod úpravu obsaženou v **části V. zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád**, ve znění pozdějších předpisů.
- Pravomoc a příslušnost dána civilním soudům?
- Dle § 244 odst. 1 OSŘ „*Rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu, podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.*“
- Klíčovým kritériem je povaha posuzované věci – **soukromoprávní či veřejnoprávní** -> aplikace Ulpiánovi zájmové teorie.



SOUDNÍ PŘEZKUM – DŮVODY PRO APLIKACI SŘS

- Rozhodování o dotacích ze strukturálních fondů EU je upraveno **veřejným právem**.
- Vztah mezi žadatelem o dotaci a regionální radou je spíše **nerovný a vrchnostenský**.
- **Veřejnoprávní zájem o regionální rozvoj** je smyslem dané úpravy a má přednost před soukromoprávním zájmem žadatele.
- **Smluvní volnost** je poskytnuta pouze **v omezené míře**.
- Předmětem vztahu je **poskytnutí veřejných prostředků**.
- **Zmíněná judikatura**.



SOUDNÍ PŘEZKUM ROZHODNUTÍ (NE)POSKYTNUTÍ DOTACE

- Aplikace § 14 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech-> na řízení o poskytnutí dotace nelze aplikovat obecné předpisy o správním řízení a takovéto rozhodnutí ani není přezkoumatelné ve správním soudnictví.
- Avšak **Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.11.2013, č. j. 9Afs 38/2013-53** „otevřel cestu“ soudnímu přezkumu rozhodnutí regionální rady o neposkytnutí dotace, neboť bylo judikováno, že ve fázi před uzavřením veřejnoprávní smlouvy „...*mohou některé její (regionální rady) úkony naplňovat znaky rozhodnutí správního orgánu, které je způsobilé soudního přezkumu ve smyslu § 65 s.ř.s.*“
- Neuplatnění výjimky podle § 14 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech, jelikož se nejedná o rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dotace, nýbrž o **samostatné rozhodnutí předcházející uzavření veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace.**
- Toto však bylo Nejvyšším správním soudem uvedeno pouze jako obiter dictum v hypotetické rovině.
- Pokud se uplatní výše uvedená výjimka ze soudního přezkumu -> možnost **přezkumu procesu** vedoucího k vydání „rozhodnutí“ **prostřednictvím žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení podle § 82 SŘS.**



SOUDNÍ PŘEZKUM ROZHODNUTÍ O ODNĚTÍ DOTACE A ROZHODNUTÍ SPORU Z VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY

- Aplikace **§ 15 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech**, tedy že lze na řízení o odnětí dotace obecné předpisy o správním řízení aplikovat.
- Správním aktem regionální rady je tedy **správní rozhodnutí podle § 67 SŘ.**
- Jedná se rovněž o **správní rozhodnutí ve smyslu § 65 SŘS.**
- Na poskytnutí dotace není právní nárok, avšak po uzavření veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace již žadateli nárok vznikl. **Rozhodnutím o odnětí dotace je zasahováno do veřejných subjektivních práv žadatele.**
- V **případě sporu z veřejnoprávní smlouvy** rozhoduje Ministerstvo pro místní rozvoj, jehož **rozhodnutí je způsobilé soudnímu přezkumu podle § 65 SŘS.**



PRAVOMOC A PŘÍSLUŠNOST SOUDŮ SPRÁVNÍHO SOUDNICTVÍ

- § 4 odst. 1 SŘS – „Soudy ve správním soudnictví rozhodují o ...žalobách proti **rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy... právníkou osobou** nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování **o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy... o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu.**“
- Pravomoc přezkumu rozhodnutí regionálních rad přiznána soudům ve správním soudnictví.
- Věcná příslušnost dána **krajským soudům** dle § 7 odst. 1 SŘS.
- Místní příslušnost **podle sídla správního orgánu**, který vydal napadené rozhodnutí či jinak zasáhl do práv toho, kdo se u soudu domáhá ochrany - § 7 odst. 2.
- Možnost podání **kasační stížnosti** podle § 102 SŘS.



ZÁVĚR

- Regionální rada je právnickou osobou sui generis, jejíž správní akty o (ne)poskytnutí či odnětí dotace ze strukturálních fondů EU jsou či mohou být předmětem soudního přezkumu.
- Aplikace soudního řádu správního s ohledem na povahu přezkoumávané věci a další důvody.
- Zejména žaloba proti nezákonnému rozhodnutí podle § 65 SŘS.
- Pravomoc daná soudům ve správním soudnictví.
- Příslušnost je dána specializovaným senátům krajských soudů dle sídla správního orgánu.
- Možnost podání kasační stížnosti.





DĚKUJI ZA POZORNOST

E-mail: michal.matous@law.muni.cz

