

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jan Dudák

**System kontrolních postupů vůči příjemcům
dotací podle rozpočtových pravidel**

Rigorózní práce

Pověřený akademický pracovník: prof. JUDr. Radim Boháč, Ph.D.

Tematický okruh: finanční právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 8. 4. 2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 471 605 znaků včetně mezer.

V Praze dne 8. 4. 2024

Jan Dudák

Rád bych tímto poděkoval panu prof. JUDr. Radimovi Boháčovi, Ph.D. za jeho velice vstřícný přístup, odbornou pomoc a cenné rady poskytnuté mi při konzultacích v průběhu vypracovávání této práce, jakož i svým profesním kolegům, svým přátelům, své rodině a své partnerce, bez jejichž vydatné a neutuchající podpory by tato práce nemohla vzniknout.

Jan Dudák

Obsah

Obsah	4
Úvod.....	8
1. Proces poskytování dotací.....	12
1.1 Význam právní regulace poskytování dotací rozhodnutím.....	12
1.1.1 Pojem dotace, poskytovatel a příjemce a jejich vztah	12
1.1.2 Souvislosti a odlišnosti dotací a daní a jejich význam.....	13
1.1.3 Nevhodné směšování zpětných odvodů dotací a odvodů daní	15
1.1.4 Právní titul zakládající vztah příjemce a poskytovatele.....	16
1.1.5 Zákonné meze poskytovatelovy úvahy o poskytnutí nenárokové dotace	16
1.1.6 Praktická úskalí procesu výběru žádosti o dotaci	18
1.2 Ukotvení právní úpravy procesních postupů při poskytování dotací.....	20
1.2.1 Vývoj procesní úpravy poskytování dotací a související judikatura	20
1.2.2 Nekomplexní procesní úprava poskytování dotací	22
1.2.3 Dopad § 14q Rozpočtových pravidel na řízení o poskytnutí dotace	25
1.2.4 Nejednoznačný dopad výluky dle § 14q na § 14a až § 14da.....	27
1.2.5 Nejednoznačný dopad výluky dle § 14q na § 14e a § 14f.....	27
1.3 Specialita Rozpočtových pravidel ke správnímu řádu	28
1.3.1 Speciální právní úprava tzv. dotačního řízení v Rozpočtových pravidlech....	28
1.3.2 Řízení se zahajuje na žádost a vede je poskytovatel.....	28
1.3.3 Výzva k podávání žádosti o poskytnutí dotace.....	28
1.3.4 Forma žádosti o poskytnutí dotace	29
1.3.5 Zásadně se nevyzývá k opravě vad žádosti.....	29
1.3.6 Vyloučena změna, resp. zpětvzetí žádosti	30
1.3.7 Účastníci řízení a výběr žádostí	30
1.3.8 Přísnější lhůty pro žadatele vs. delší lhůty pro vydání rozhodnutí	32
1.3.9 Doručování v řízení o poskytnutí dotace	33
1.3.10 Opravné prostředky a soudní přezkum	34
1.3.11 Změna rozhodnutí po podání žaloby či nové rozhodnutí.....	35
1.4 Široké správní uvážení vs. omezený přezkum procesu poskytování dotací	36
1.4.1 Negativní rozhodnutí podléhá správnímu řádu a soudnímu přezkumu	36
1.4.2 Sdělení o výsledku hodnocení jako o podkladu pro rozhodnutí	39
1.4.3 Právo poskytovatele dotace zamítnout žádost o poskytnutí dotace	39
1.5 Další nejasná místa v procesu poskytování dotací	41
1.5.1 Povaha dotační výzvy a meze její přezkoumatelnosti	41
1.5.2 Neurčitá lhůta pro vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace.....	46
1.5.3 Možnost přerušit řízení kvůli <i>quasi</i> předběžné otázce a její limity	47
1.6 Doporučení <i>de lege ferenda</i> v zájmu zpřehlednění tzv. dotačního řízení.....	49
1.6.1 Návrhy <i>de lege ferenda</i> k povaze a přezkoumatelnosti dotační výzvy.....	49
1.6.2 Návrh <i>de lege ferenda</i> na posílení kritérií pro výběr nejvhodnější žádosti	50
1.6.3 Kritika neurčitosti ustanovení o lhůtách a návrh na vyjasnění	52
1.6.4 Návrhy <i>de lege ferenda</i> na vyjasnění rozsahu výluky ze správního řádu.....	52
1.6.5 Apel na přijetí speciální procesní úpravy správy dotací (oproti daním).....	54
2. Právní důsledky vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace	55
2.1 Účel a podmínky dotace, principy jejich stanovení poskytovatelem.....	55
2.1.1 Obligatorně stanovený účel a fakultativně stanovené podmínky	55
2.1.2 Podmínky dotace mohou být poměrně přísné.....	56
2.1.3 Podmínky dotace musí být stanoveny poskytovatelem dostatečně jasně	56

2.2	Odpovědnost příjemce za dodržení stanovených podmínek.....	60
2.2.1	Příjemce odpovídá za dodržení podmínek stanovených v dotačním titulu.....	60
2.2.2	Předchozí kontrola či schválení postupu příjemce.....	61
2.3	Předpoklady vzniku, ochrana a meze legitimního očekávání příjemce.....	61
2.3.1	Rozhodnutí o poskytnutí dotace zakládá legitimní očekávání příjemce.....	61
2.3.2	Ochrana legitimního očekávání příjemce.....	62
2.3.3	Legitimní očekávání je třeba zohlednit i při ukládání sankcí.....	63
2.3.4	Zjevné porušení právní úpravy vylučuje legitimní očekávání.....	64
2.3.5	Následná kontrola nezakládá legitimní očekávání příjemce dotace.....	65
2.3.6	Shrnutí předpokladů a mezi legitimního očekávání.....	66
2.4	Proporcionalita uplatňovaná poskytovatelem v rozhodnutí.....	67
2.5	Metodické pokyny, změny podmínek dotace a nástupci příjemců.....	68
2.5.1	Metodiky jako vnitřní předpisy a jejich závaznost a změny.....	68
2.5.2	Změny podmínek dotace změnou rozhodnutí o poskytnutí dotace.....	71
2.5.3	Přechod či převod práv a povinností z rozhodnutí o poskytnutí dotace.....	72
2.6	Doporučení <i>de lege ferenda</i> ohledně „změn pravidel během hry“.....	74
3.	Kontrola dodržení účelu a plnění podmínek dotace příjemcem.....	80
3.1	Obecně ke kontrolám nakládání s dotací a různým kontrolním orgánům.....	80
3.1.1	Prevenční povinnost, předcházení nesrovnalostem a ochrana před nimi.....	80
3.1.2	Věřejnosprávní kontrola prováděná samotným poskytovatelem.....	81
3.1.3	Další kontrolní orgány.....	82
3.1.4	Podnět poskytovatele orgánu činnému v trestním řízení.....	84
3.1.5	Daňová kontrola prováděná příslušnými orgány finanční správy.....	85
3.1.6	Kontroly (audity) prováděné orgány EU u spolufinancovaných dotací.....	85
3.1.7	Shrnutí různých kontrolních orgánů.....	86
3.2	Odnětí dotace.....	86
3.3	Nevyplacení dotace.....	88
3.3.1	Podstata nevyplacení a jeho rozsah.....	88
3.3.2	Legislativní a judikaturní vývoj ve vztahu k nevyplacení.....	89
3.3.3	Použití správního řádu a materiální rozhodnutí.....	91
3.3.4	Dvojitý charakter nevyplacení (dočasný a trvalý).....	92
3.3.5	Pomyslný soumrak nad dočasným pozastavením vyplacení dotace.....	94
3.3.6	Zásadní vázanost poskytovatele názorem správce daně.....	95
3.4	Výzva k nápravě či vrácení dotace.....	97
3.4.1	Základ pravomoci poskytovatele a společné rysy výzev.....	97
3.4.2	Výzva k opatření k nápravě.....	97
3.4.3	Výzva k vrácení dotace.....	98
3.4.4	Dobrovolné splnění výzvy a fikce neporušení.....	99
3.4.5	Vydání výzvy samotným finančním úřadem.....	101
3.5	Další kontrolní postupy, jejich návaznosti a kolize různých opatření.....	103
3.5.1	Kontroly vykonávané různými orgány s odlišnými pravomocemi.....	103
3.5.2	Reflexe podnětů, podkladů či rozhodnutí kontrolních orgánů navzájem.....	105
3.5.3	Kontroly příjemců dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU.....	106
3.5.4	Vztahy jednotlivých opatření poskytovatele.....	111
3.5.5	Vázanost přiměřenou výší nevyplacené nebo vrácené dotace.....	112
3.6	Opravné prostředky a soudní přezkum postihu příjemce.....	113
3.6.1	Proti odnětí dotace dle § 15 Rozpočtových pravidel.....	113
3.6.2	Proti nevyplacení dotace dle § 14e Rozpočtových pravidel.....	114
3.6.3	Proti výzvě k nápravě či vrácení dotace dle § 14f Rozpočtových pravidel.....	115
3.6.4	Nejednoznačný rozsah výluky opravných prostředků dle správního řádu.....	115
3.6.5	(Ne)využitelnost přezkumného řízení a obnovy řízení.....	117

3.7	Doporučení <i>de lege ferenda</i> pro lepší koordinaci postupů napříč orgány	119
3.7.1	Shrnutí zásadních nejasností a neprovázaností kontrolních postupů	119
3.7.2	Návrhy <i>de lege ferenda</i> k ošetření nedostatků kontrolních postupů	121
4.	Vymáhání odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně	128
4.1	Rozhodování orgánů finanční správy ve věci porušení rozpočtové kázně	128
4.1.1	Porušení rozpočtové kázně ve smyslu Rozpočtových pravidel	128
4.1.2	Pravomoc finančního úřadu a daňová kontrola	128
4.2	Úskalí aplikace daňového řádu ve věcech porušení rozpočtové kázně	130
4.2.1	Absence daňového tvrzení v případě porušení rozpočtové kázně	130
4.2.2	Odvolací orgán nemůže zrušit platební výměr a věc vrátit	131
4.2.3	Nevhodnost použití daňového řádu na porušení rozpočtové kázně	132
4.3	Proporcionalita odvodu za porušení rozpočtové kázně	135
4.3.1	Legislativní zakotvení způsobu stanovení výše odvodu	135
4.3.2	Prominutí odvodu a penále	136
4.3.3	Prosazení proporcionality	136
4.3.4	Proporcionalita platí i pro poskytovatele	141
4.4	Charakter odvodu a penále jako sankcí netrestní povahy	142
4.4.1	Odvod nemá podle soudů charakter sankce trestní povahy	142
4.4.2	Penále za prodlení s odvodem podle soudů rovněž není trestní sankcí	143
4.5	Vztah porušení rozpočtové kázně a přestupků nebo trestných činů	145
4.5.1	Vztah porušení rozpočtové kázně a přestupku podle ZZVZ	145
4.5.2	Vztah porušení rozpočtové kázně a trestného činu	146
4.5.3	Kolize názoru správce daně s výsledkem trestního řízení	148
4.6	Opravné prostředky a soudní přezkum ve věcech porušení rozpočtové kázně	148
4.6.1	Procesní práva daňového subjektu	148
4.6.2	Opravné prostředky	149
4.6.3	Žádost o prominutí	150
4.7	Doporučení <i>de lege ferenda</i> co do úpravy postupů, pravomocí a sankcí	152
4.7.1	Preventivní nevyplacení dotace v případě trestního řízení	152
4.7.2	Pravomoc odvolacího orgánu vrátit věc správci daně	152
4.7.3	Originární pravomoc správce daně vyzvat k vrácení dotace	153
4.7.4	Nová právní úprava správy odvodů za porušení rozpočtové kázně	153
5.	Neprovázanost postupů kontrolních orgánů v souvislosti s poskytováním dotací	155
5.1	Prevence, odhalování a postihování nesrovnalostí	155
5.1.1	Obecně k řešení porušení povinností příjemce a příklad postupu	155
5.1.2	Stávající národní právní úprava kontroly a postihu příjemce	156
5.2	Koordinace postupů, informovanost, nezávislost, opakované kontroly a sankce	158
5.2.1	Spolupráce a vzájemné informování se o kontrolních zjištěních	158
5.2.2	Nezávislost různých kontrol a odlišné závěry v téže věci	160
5.2.3	Opakované kontroly v podstatě téhož porušení a vícenásobné sankce	163
5.3	Nedotaženost právní úpravy auditů dotací spolufinancovaných EU	166
5.3.1	Odlišnosti auditu oproti daňové kontrole	166
5.3.2	Otázka závaznosti názoru správce daně pro jiné kontrolní orgány	168
5.3.3	Nepřehledná právní úprava lhůt pro rozhodnutí o „vrácení“ dotace	171
5.4	Retrospektivní judikatura správních soudů v oblasti dotací	174
5.4.1	Odlišnosti soudního přezkumu úkonů finanční správy a poskytovatele	174
5.4.2	Dynamický vývoj judikatury co do přístupu příjemců dotací k soudu	175
5.4.3	Precedenční význam judikatury včetně nálezu Pl. ÚS 12/14	176
5.4.4	Paradoxní důsledky retrospektivní judikatury pro příjemce dotace	178
5.5	Zhodnocení právní úpravy a doporučení <i>de lege ferenda</i>	182
5.5.1	Důvody pro novou právní úpravu vztahů různých kontrol	182

5.5.2	Prosazení principu jednotného auditu.....	183
5.5.3	Apel na koncepční přístup a právní kultivaci praxe.....	186
Závěr	188
Seznam zkratk	191
Seznam použitých zdrojů	192

Úvod

V této rigorózní práci analyzuji právní úpravu postupů poskytování dotací ze státního rozpočtu příjemcům podle tzv. velkých rozpočtových pravidel, jakož i právní úpravu kontrol nakládání s těmito dotacemi včetně případného vymáhání jejich navrácení (odvodu) zpět do státního rozpočtu. Soustředím se především na možné systémové nedostatky, které se v právní úpravě těchto postupů a kontrol vyskytují a které snižují právní jistotu, zatěžují kontrolní orgány i kontrolované osoby, resp. oslabují efektivitu kontrol, a tak mohou mít negativní dopady i na státní rozpočet. Konkrétně se rovněž zaměřuji na určité sporné výkladové otázky, například co se týče vzájemného vztahu kompetencí a postupů poskytovatele dotace a finančního úřadu při vymáhání odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně příjemcem dotace. Dané téma považuji za vysoce aktuální, což je jen podtrženo poměrně bohatou soudní judikaturou vydávanou v této oblasti, významnými novelizacemi právní úpravy i četnou tvorbou nejrůznějších metodických pokynů a dalších vnitřních předpisů. Ty jsou vydávány nejen samotnými poskytovateli dotací, ale například i Ministerstvem financí směrem k orgánům finanční správy při vymáhání odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně v souvislosti s dotacemi.

V analýze se zaměřuji na zkoumání právní úpravy postupů poskytování dotací a jejich kontrol s důrazem na odhalení nesystémových prvků, zejména nedostatečné provázanosti kontrol plnění stanovených podmínek příjemcem dotace prováděných různými kontrolními orgány podle právní úpravy roztržštěné do různých předpisů, jakými jsou např. tzv. velká rozpočtová pravidla, správní řád nebo daňový řád. Vycházím přitom z předpokladu, že právní úprava v oblasti kontrol nakládání s dotacemi je poměrně nekonceptní a mezerovitá, vyžadující mnohdy dotváření soudní judikaturou. Ta se řídí zákony a principy právního státu, nikoliv vnitřními předpisy orgánů veřejné správy, čímž jejich praxi i tyto vnitřní předpisy koriguje. Navzdory dotváření práva judikaturou, průběžným novelizacím a usměrňování postupů veřejné správy vnitřními předpisy řada nejasností v právní úpravě stále přetrvává a přirozeně mohou vznikat i nejasnosti další. Jedním z nejpalcivějších problémů praxe kontrol dotací pramenícího z legislativy je z mého pohledu nepřehledná, nekonceptní a nedotažená právní úprava na zákonné úrovni (navíc místy suplovaná pouhými vnitřními předpisy), roztržštěnost pravomocí, nástrojů a postupů mezi různé kontrolní orgány a nedostatečná propojenost kontrolních postupů jednotlivých orgánů.

Na základě provedené analýzy si v této práci kladu za cíl navrhnout případné změny právní úpravy *de lege ferenda*, především směrem k systémovějšímu řešení, a to v zájmu vyjasnění místy sporného vztahu jednotlivých právních předpisů, rozsahu pravomocí poskytovatele a dalších kontrolních orgánů a zřehlednění jejich procesů při poskytování dotací, šetření porušení stanovených dotačních podmínek příjemcem dotace a jejich postihu a vymáhání, jakož i lepší koordinace a provázanosti postupů napříč různými kontrolními orgány, včetně poskytovatele dotace, orgánů finanční správy a dalších kontrolních orgánů. Domnívám se, že jasnost procesního předpisu, soulad postupů a koordinace mezi orgány, eliminace duplicit, vhodné právní nástroje a celkově koncepční právní úprava mohou napomoci transparentnosti procesu poskytování dotací, posílení kontrolních mechanismů a tím i dobré správě veřejných financí. K tomu, aby dotacemi bylo podporováno to, co má smysl, a aby se tak dělo férově, transparentně, přezkoumatelně a efektivně, mohou podle mého názoru nepřímou přispět i předpoklady spočívající ve vhodném legislativním nastavení systémovosti procesu poskytování dotací a jejich kontroly.

Tuto práci člením systematicky do následujících celkem pěti kapitol. První z nich věnuji procesu poskytování dotací, který se odehrává od vydání výzvy poskytovatele dotace k podávání žádostí o dotace až do rozhodnutí poskytovatele o takových žádostech neboli do rozhodnutí o poskytnutí dotace. Vydáním tohoto rozhodnutí je založeno legitimní očekávání příjemce dotace, že mu bude dotace vyplacena, pokud dodrží stanovené podmínky a účel dotace. Uvedenými a dalšími právními důsledky vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace se zabývám ve druhé kapitole. Ve třetí kapitole se zabývám kontrolou dodržení účelu a plnění podmínek dotace příjemcem prováděnou poskytovatelem dotace. Ve čtvrté kapitole se zabývám postihováním porušení rozpočtové kázně příjemcem dotace, o kterém rozhoduje finanční úřad. Poslední kapitolu věnuji kritickému zhodnocení nedostatečné provázanosti postupů kontrolních orgánů v kontrastu s principem jednotného auditu, který doposud nebyl podle mého názoru dostatečně implementován do tzv. velkých rozpočtových pravidel ani v případě takových dotací poskytovaných ze státního rozpočtu, které jsou spolufinancovány z rozpočtu Evropské unie. V závěrečných podkapitolách všech kapitol navrhuji na základě provedené analýzy případné legislativní změny v zájmu odstranění zjištěných nedostatků právní úpravy poskytování dotací a systému kontrol plnění povinností příjemce dotace.

Jsem si vědom, že tato práce se z hlediska svého tématu omezuje pouze na právní úpravu podle tzv. velkých rozpočtových pravidel a že by se mohla podrobněji zabývat

i některými úzce souvisejícími otázkami. Například těmi, které plynou z porovnání s tzv. malými rozpočtovými pravidly nebo se zvláštními předpisy upravujícími poskytování dotací veřejnoprávní smlouvou. V případě dotací spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie by bylo zajímavé blíže prozkoumat související aspekty vyplývající z práva Evropské unie. Mezi další aspekty, kterým by bylo možné se v souvislosti s řešeným tématem věnovat, patří postihování dotačních podvodů a dalších trestných činů, nebo vymáhání odvodů a penále ve věcech porušení rozpočtové kázně v rámci daňové exekuce či v insolvenčním řízení. Přesahy tématu této práce do uvedených otázek či aspektů, které by jistě zasluhovaly dalšího zkoumání, alespoň naznačuji. Blíže se jim však nevěnuji, protože je z hlediska uvedeného tématu nepovažuji za zcela klíčové a v omezeném rozsahu této práce by jim ani nemohl být věnován dostatečný prostor.

Pro dosažení cíle této práce s ohledem na její zaměření používám vedle nezbytné deskripce především metodu kritické analýzy právní úpravy řešené problematiky, včetně zapojení myšlenkových operací dedukce, indukce a komparace, následné syntézy poznatků a hodnotově normativních soudů. Skrze analýzu právních předpisů, resp. pomocí podřazení (subsumpce) zkoumaného problému pod právní normy na základě textu právních předpisů a jejich výkladu v odborné literatuře nebo v judikatuře, jakož i se zapojením svých vlastních úvah a syntézy těchto poznatků se snažím identifikovat systémové nedostatky, porozumět existujícím problémům a navrhnout vhodná řešení. Studium, rozborem a porovnáním konkrétních případů řešených v judikatuře (včetně jejího působení jak na právní sféru adresátů norem, tak na samotnou normotvorbu) získávám praktické poznatky o působení právních norem v oblasti dotací *de lege lata* a hlubší porozumění souvztažnostem v procesu poskytování dotací a kontrol nakládání s nimi. Porovnáním různých legislativních přístupů napříč právní úpravou poskytování dotací pak hledám inspiraci pro možné nové přístupy k řešené problematice a pro formulaci návrhů *de lege ferenda* na zlepšení systémového řešení a posílení kontrolních mechanismů.

Vzhledem k oboru a tématu této práce používám jako primární zdroj text právních předpisů a jejich výklad. Směrodatnou je především judikatura soudů, která poskytuje závazný výklad právních norem, místy je i dotváří a jako zdroj pro zkoumání nejasných otázek v oboru práva dotací převažuje. Právě proto je judikatura též převažujícím zdrojem této práce. Zvláště se jedná o judikaturu správních soudů ve věcech přezkumu rozhodnutí a postupů poskytovatelů dotací a orgánů finanční správy vůči fyzickým a právnickým osobám jako příjemcům dotací ze státního rozpočtu. Dalším cenným zdrojem pro tuto práci

jsou rovněž monografie, články v odborných periodících, komentářová literatura a další odborná literatura. Z té čerpám podklady pro hledání odpovědí nejen k vybraným otázkám poskytování dotací ze státního rozpočtu a jejich kontroly, popř. rozpočtového práva obecně, ale i k souvisejícím otázkám správního práva, jakož i daňového práva procesního. To se totiž ve značné míře uplatňuje též při kontrole dotací poskytovaných ze státního rozpočtu a správě odvodů za porušení rozpočtové kázně příjemcem dotace. Dalšími důležitými zdroji v oblasti práva dotací poskytovaných ze státního rozpočtu jsou metodické pokyny vydávané orgány státní správy, včetně především Ministerstva financí, Generálního finančního ředitelství, popř. dalších orgánů finanční správy, jejichž smyslem je metodické vedení, koordinace a sjednocování postupů ve věci kontrol příjemců dotací. Stranou mého zájmu nezůstávají ani další zdroje, např. výstupy ze šetření kontrolních orgánů, včetně Nejvyššího kontrolního úřadu, veřejného ochránce práv aj. Vedle textů relevantních právních předpisů jsem použil též příslušné sněmovní tisky včetně důvodových zpráv, zpráv z hodnocení dopadů regulace a připomínek v rámci legislativního procesu.

Tato práce vychází ze stavu právní úpravy ke dni 1. 1. 2024. Veškeré právní předpisy jsou v této práci uváděny ve znění pozdějších předpisů, není-li na příslušném místě této práce uvedeno výslovně jinak.

Použitá literatura je citována podle ČSN ISO 690:2022, metodou průběžných poznámek.

1. Proces poskytování dotací

1.1 Význam právní regulace poskytování dotací rozhodnutím

1.1.1 Pojem dotace, poskytovatel a příjemce a jejich vztah

Dotací, jak je tento pojem definován v ust. § 3 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (dále jen „*Rozpočtová pravidla*“), se rozumí peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel. Osoba, které byla dotace jejím poskytovatelem poskytnuta, je příjemcem dotace. Dotaci je třeba odlišit od návratné finanční výpomoci, což jsou prostředky některého z takových rozpočtů, které jsou poskytnuté v zásadě bezúročně příjemci na stanovený účel a které je tento příjemce povinen do téhož rozpočtu následně vrátit.

Poskytovatelem dotace může být, v souladu se zásadou legality, z orgánů veřejné moci jen ten, jemuž to zákon výslovně umožňuje. Rozpočtová pravidla v ust. § 14 odst. 2 uvádějí, že dotaci ze státního rozpočtu může poskytnout ústřední orgán státní správy, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky, Technologická agentura České republiky nebo organizační složka státu, kterou určí zvláštní zákon.

Na poskytnutí dotace nemá příjemce v zásadě nárok, nýbrž jde o dobrodiní ze strany státu, přičemž jakousi protiváhou tohoto dobrodiní není (na rozdíl od soukromoprávních vztahů) protiplnění příjemce ve prospěch poskytovatele dotace, ale akceptace podmínek, za nichž je dotace poskytována.¹ Vydáním poskytovatelova pozitivního rozhodnutí o poskytnutí dotace (resp. podobně i uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace) se z pouhého žadatele o nenárokovou dotaci stává příjemce dotace, který může legitimně očekávat, že při dodržení stanoveného účelu a splnění stanovených podmínek dotaci skutečně obdrží.²

„Právní vztah vzniklý poskytnutím dotace je veřejnoprávním vztahem.“³

Poskytování dotací ze státního rozpočtu, při kterém poskytovatel dotace rozhoduje

¹ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, čj. 2 Afs 58/2005-90, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>. Shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 1 Afs 100/2009-63, č. 2332/2011 Sb. NSS.

² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, čj. 8 Ans 4/2013-44, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>. Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, č. 177/2015 Sb.

³ Viz usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 7. 5. 2010, čj. Konf 14/2010-8, č. 2115/2010 Sb. NSS.

o právech a povinnostech žadatelů o dotaci, je totiž činností spadající do oblasti vrchnostenské veřejné správy, konkrétně do oblasti veřejných financí. Pro daný vztah je příznačná nadřízenost poskytovatele dotace na straně jedné a podřízenost žadatele o dotaci, resp. příjemce dotace na straně druhé, přičemž jde o výkon veřejné (státní) moci ze strany poskytovatele, který má vůči žadatelům o dotaci a příjemcům dotace postavení správního orgánu.⁴

Z čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky (dále jen „Ústavy“) a z čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod vyhlášené pod č. 2/1993 Sb. (dále jen „Listiny“) vyplývá, že správní orgán nesmí činit nic, k čemu jej zákon výslovně neopravňuje. Pravomoc poskytovatele dotace tedy musí být dána přímo a výslovně zákonem (nikoliv předpisem nižší právní síly) a poskytovatel nesmí tuto pravomoc překračovat.⁵ Na úrovni (obyčejného) zákona vyplývají pravomoci poskytovatele dotace zejména z ust. § 14 až § 15 Rozpočtových pravidel, včetně např. možnosti stanovit podmínky, které musí příjemce dodržet, možnosti vyzvat v určitých případech příjemce k provedení opatření k nápravě, nebo k vrácení dotace či její části dotčené podezřením na porušení příjemcových povinností aj.

Poskytovatel však nerozhoduje o porušení rozpočtové kázně, resp. nevykonává správu odvodů a penále z takového porušení vyplývajících, jelikož tato je v ust. § 44a odst. 11 Rozpočtových pravidel svěřena orgánům finanční správy (tzn. v prvním stupni finančním úřadům). Poněkud paradoxně tak **Rozpočtová pravidla nesvěřují správu odvodů samotnému poskytovateli**, oproti např. zákonu č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „tzv. malá rozpočtová pravidla“), vztahujícím se na rozpočty územních samosprávných celků.

1.1.2 Souvislosti a odlišnosti dotací a daní a jejich význam

Dotace coby výdaje státního rozpočtu jsou svým způsobem opakem daní coby příjmů státního rozpočtu. Oba zmíněné nástroje fiskální politiky státu se z tohoto úhlu pohledu mohou jevit jako rub a líc jedné a téže mince. Jejich společným jmenovatelem je

⁴ Srov. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (ŠABATOVÁ, Alena). *Zpráva o šetření ve věci postupu Ministerstva pro místní rozvoj dle § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015, a přenosu některých jeho činností na jiný subjekt*. Online, PDF. 10. 3. 2017, sp. zn. 6336/2016/VOP/JHO. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4860> [citováno 2024-01-04].

⁵ Srov. MARKOVÁ, Hana. Obsah státního rozpočtu. In: BAKEŠ, Milan; Marie KARFÍKOVÁ; Petr KOTÁB; Hana MARKOVÁ; Radim BOHÁČ et al. *Finanční právo*. 6. upravené vyd., Praha: C. H. Beck, 2012, kapitola VII., podkapitola § 2, s. 114, marg. č. 223. ISBN 978-80-7400-440-7.

přerozdělování statků, a proto samy o sobě nepředstavují pro společnost jako celek žádný ekonomický přínos ani újmu. Jednotlivců se však mohou citelně dotýkat. Přerozdělovány jsou takto jen na dotacích ze státního rozpočtu, jehož zdrojem jsou typicky daně, prostředky v řádech přinejmenším stovek mld. Kč ročně.⁶ To i přesto, že zatímco stát má nárok na vybírání daní a daňový subjekt povinnost je odvádět, není stát zpravidla povinen poskytnout daňovému subjektu (nenárokovou) dotaci.

Oproti dotacím nemají daně zpravidla (až na výjimky⁷) žádné účelové určení,⁸ jsou většinou neekvivalentními platbami⁹ a stát je uvaluje, aniž by k tomu zásadně potřeboval konkrétní důvod; může tak sice činit jen na základě zákona, ale ten je věcí daňové politiky státu uskutečňované prostřednictvím moci zákonodárné.¹⁰ Stát zkrátka potřebuje finanční prostředky na to, aby mohl zajišťovat své funkce. Svoji daňovou politikou zároveň reguluje různá odvětví a činnosti. Daně jsou pak mimo jiné zdrojem dotací.

Dotace, kterým se věnuji v této práci, naopak účelové určení mít zpravidla musí. Díky tomu stát rovněž reguluje určitá odvětví a činnosti, a to tím, že některé z nich podporuje, jiné nikoliv. Dotace jsou však spíše nástrojem moci výkonné. Záleží pak především na politice státu, jaký legální zájem bude podporovat. Kromě stanoveného účelu je poskytnutí dotace zpravidla svázáno podmínkami, které musí příjemce dotace splnit. Nedodržení účelu nebo nesplnění podmínek je zpravidla postihováno odvodem za porušení rozpočtové kázně, tj. fakticky vratkou dotace zpět do státního rozpočtu.

Základní odlišnost mezi odvody dotací a odvody daní spočívá z mého pohledu v tom, že odvody dotací zpět do státního rozpočtu jsou ukládány zásadně jen v případě

⁶ K datům o poskytnutých dotacích viz GENERÁLNÍ FINANČNÍ ŘEDITELSTVÍ. *Informace o poskytnutých účelových dotacích ze státního rozpočtu (evidovaných v centrálním registru dotací)*. Online. Dostupné z: <https://red.financnisprava.cz> [citováno 2024-01-04]. K příjmům a výdajům státního rozpočtu srov. ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Finance*. Online. In: Český statistický úřad. *Statistická ročenka České republiky – 2022*. Kapitola 6. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/6-finance-a2134uzvaq> [citováno 2024-01-04].

⁷ K rozpočtovému určení daní viz např. MARKOVÁ, Hana. Obsah státního rozpočtu. In: BAKEŠ, Milan; Marie KARFÍKOVÁ; Petr KOTÁB; Hana MARKOVÁ; Radim BOHÁČ et al. *Finanční právo*. 6. upravené vyd., Praha: C. H. Beck, 2012, kapitola VII., podkapitola § 2, s. 115–116, marg. č. 227. ISBN 978-80-7400-440-7.

⁸ Viz NOVÁKOVÁ, Petra. § 2 [Předmět správy daní, veřejný rozpočet, daň]. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej; Roman ONDRÝSEK; Petra NOVÁKOVÁ; Eva KOSTOLANSKÁ a Tomáš ROZEHNAL. *Daňový řád. Komentář*. 4. vydání. Beckova edice komentované zákony. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 5–9. ISBN 978-80-7400-838-2.

⁹ Viz BAKEŠ, Milan a Petr KOTÁB. Daně, poplatky, clo. In: BAKEŠ, Milan; Marie KARFÍKOVÁ; Petr KOTÁB; Hana MARKOVÁ; Radim BOHÁČ et al. *Finanční právo*. 6. upravené vyd., Praha: C. H. Beck, 2012, kapitola VI., podkapitola § 3, s. 93, marg. č. 183. ISBN 978-80-7400-440-7.

¹⁰ K legitimitě, funkcím a ústavním mezím ukládání daní viz zejména náleží Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, č. 181/2009 Sb.

zjištění o **porušení rozpočtové kázně**, kdežto odvody daní vyplývají z daňových povinností, které v zásadě **nejsou vázány na žádné porušení povinností**.

1.1.3 Nevhodné směšování zpětných odvodů dotací a odvodů daní

Navzdory evidentním **rozdílnostem odvodů dotací a daní** se dosavadní právní úprava ubírá spíše cestou jejich **připodobňování** až směšování, aniž by jejich rozdílnosti dostatečně reflektovala. Právní úprava připodobňuje vratku dotace, resp. odvod za porušení rozpočtové kázně, jehož prostřednictvím má být v případě nedodržení účelu nebo stanovených podmínek dotace příjemcem vrácena poskytovateli, k dani, a to hned v několika právních předpisech, ale nikoliv zcela konzistentně. Odvod za porušení rozpočtové kázně se ve smyslu ust. § 2 odst. 3 písm. b) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „*daňový řád*“), „*považuje za daň*“. **Odvod tedy ve skutečnosti rozhodně není daní, ale vede se o něm řízení, v němž se na odvod nahlíží, jako kdyby daní byl.** Ve smyslu ust. § 168 odst. 2 písm. e) zákona č. 182/2006 Sb., insolvenčního zákona, je pro účely insolvenčního řízení takový odvod peněžitým plněním „*obdobným daní*“, čímž je vytvářeno zdání ještě silnější podobnosti odvodu a daně.¹¹

Z uvedeného vyplývá, že právní úprava **připodobňuje navrácení dotace zpět do státního rozpočtu formou odvodu za porušení rozpočtové kázně k odvádění daní natolik, že oboje podřizuje stejné procesní úpravě, a to především daňovému řádu, který je však primárně určen ke správě daní, nikoliv dotací.**

Jakkoliv lze polemizovat o vhodnosti podřízení procesu rozhodování o porušení rozpočtové kázně a správě odvodů právní úpravě daňového řádu, jisté je, že doposud **chybí samostatný a ucelený zvláštní procesní předpis**, který by komplexně, přehledně a systémově řešil rozdílné potřeby takového procesu plynoucí ze specifík dotací a jejich odlišností oproti daním. **Tento kontrast se projevuje o to výrazněji, že Rozpočtová pravidla správu odvodů svěřují orgánům finanční správy, nikoliv samotnému poskytovateli**, který rozhodl o poskytnutí dotace a účelu a podmínkách jejího použití.

¹¹ Srov. RADVAN, Michal; Damian CZUDEK; Tereza ČEJKOVÁ; Michal LIŠKA; Petra LIŠKOVÁ; Zuzana MARETHOVÁ; Nikol NEVEČEŘALOVÁ a Martin ŠKOP. *Přímé daně a jejich správa v judikatuře*. Online, PDF. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018, Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 635, s. 168–169. ISBN 978-80-210-9085-9. Dostupné z: https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/Radvan_Prime_dane.pdf [citováno 2024-01-04]. Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2018, čj. 29 ÍČdo 3/2016-203, č. 69/2019 Sb. NS.

1.1.4 Právní titul zakládající vztah příjemce a poskytovatele

Vztah poskytovatele dotace a příjemce dotace může být obecně vzato založen buďto rozhodnutím, nebo veřejnoprávní smlouvou ve smyslu části páté (tj. ust. § 159 až § 170) správního řádu.¹² Rozpočtová pravidla sama upravují jen poskytování dotací rozhodnutím (viz ust. § 14 a násl.). Ačkoliv Rozpočtová pravidla ve svém ust. § 17 připouštějí možnost poskytovatele nahradit rozhodnutí o poskytnutí dotace uzavřením veřejnoprávní smlouvy s příjemcem, činí tak jen v případech, kdy to umožňuje zvláštní zákon, který zároveň stanoví náležitosti takových smluv.¹³

Jelikož v režimu Rozpočtových pravidel je zásadním dotačním titulem rozhodnutí o poskytnutí dotace podle ust. §14 a násl. Rozpočtových pravidel, budu se dále v této práci zabývat již jen postupy na základě a ve vztahu k rozhodnutí o poskytnutí dotace.

1.1.5 Zákonné meze poskytovatelovy úvahy o poskytnutí nenárokové dotace

Přestože dotace je v zásadě nenároková a pro poskytování dotace je charakteristická autoritativnost a jistá míra volnosti při rozhodování o poskytování dotací, poskytovatel dotace coby orgán veřejné moci je v této své volnosti omezen, a to zákony, především těmi ústavními, popřípadě též přímo aplikovatelným právem Evropské unie (dále jen „EU“), jakož i právními principy.

Poskytovatel své rozhodnutí o poskytnutí dotace podle ust. § 14 Rozpočtových pravidel vydává v řízení podle ust. § 14g až § 14q Rozpočtových pravidel. Rozpočtová pravidla sice v těchto ustanoveních upravují základní procesní rámec pro vedení řízení o poskytnutí dotace, ale již neuvádějí žádné pravidlo, které by výslovně stanovovalo, které žádosti o dotaci a podle jakých kritérií má poskytovatel vyhovět a které nikoliv. Úvaha poskytovatele by se tak mohla jevit zákonem v zásadě neomezená, snad kromě náležitosti výzvy k předkládání žádostí o dotaci podle ust. § 14j Rozpočtových pravidel a na ně navazujícího pravidla v odst. 4 tohoto ustanovení, podle něhož poskytovatel řízení zastaví

¹² Viz usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 8. 2014, čj. Konf 62/2012-49, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

¹³ Podle Rozpočtových pravidel (viz ust. § 17) tak poskytovatel nemůže uzavřít veřejnoprávní smlouvu, neumožňuje-li mu to zvláštní zákon. Oproti tomu například tzv. malá rozpočtová pravidla sama výslovně zmocňují poskytovatele (právě a jenom) k uzavření smlouvy o poskytnutí dotace (viz ust. § 10a odst. 3 a 5). Mezi zvláštními zákony, které upravují institut smlouvy o poskytnutí dotace lze zmínit například zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací (viz ust. § 9 odst. 1 až 5). Institut smlouvy o poskytnutí dotace znají i některé další právní předpisy, jako např. zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu (viz ust. § 11 odst. 4).

pro vady žádosti. Mezi takové vady patří např. to, že žádost nebyla podána ve stanovené lhůtě, je v rozporu s věcným zaměřením výzvy, žadatel nespadá do okruhu oprávněných žadatelů atp.

Vedle uvedeného omezení, stanoveného výslovným zněním zákona, se poskytovatel musí při poskytování dotací řídit také právními zásadami, podle nichž je třeba s veřejnými prostředky nakládat hospodárně, efektivně a účelně. Tyto zásady vyplývají nejen z národní právní úpravy, ale především z práva EU, zejména z nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 (dále jen tzv. „*Finanční nařízení*“).¹⁴ Podle přímo použitelných právních předpisů EU nadto v rámci EU platí, že dotace coby prostředky z veřejných zdrojů nesmí být poskytnuty takovým způsobem, který by představoval nedovolenou veřejnou podporu, která by mohla narušovat hospodářskou soutěž (resp. vytvářet nerovnováhu na trhu) selektivním zvýhodněním některých podniků či odvětví na úkor jiných, pokud by tím byl či mohl být ovlivněn obchod mezi členskými státy.¹⁵

V neposlední řadě je poskytovatel vázán též obecnými principy dopadajícími na veřejnou moc, jako je zákaz libovůle, zákaz neústavní diskriminace či zákaz měnit jednostranně či neodůvodněně pravidla poskytování a realizace dotace po jejím poskytnutí. Zákaz diskriminace vyplývá již z ústavního principu rovnosti (viz čl. 1 odst. 1 Ústavy). Poskytovatel by tedy měl srovnatelným skupinám žadatelům o dotaci zajistit rovné podmínky přístupu a přidělovat jim dotace nediskriminačně.¹⁶ Kromě toho lze dále mezi zákonnými omezeními poskytovatele a zásadami řádného procesu zmínit zásady transparentnosti postupu a jasnosti a předvídatelnosti stanovených podmínek.

Navíc platí, že na řízení o poskytnutí dotace se podpůrně použije správní řád včetně právní úpravy správního řízení, vyjma výslovně vyloučených ustanovení správního řádu vyjmenovaných v ust. § 14q Rozpočtových pravidel. Postup poskytovatele (správního

¹⁴ Viz zejména čl. 33 tzv. Finančního nařízení. Z právních předpisů ČR viz např. ust. § 2 písm. m), n) a o) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

¹⁵ Viz EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování EU (2016/C 262/01)*. Online. In: Úřední věstník EU, 19. 7. 2016, C 262, sv. 59, s. 1. ISSN 1977-0863. Dostupné z: [http://eurlex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)](http://eurlex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)) [citováno 2024-01-04].

¹⁶ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 24/19, č. 7/2021 Sb., body 58.–59. odůvodnění. V tom definoval tzv. test nerovnosti, při němž přezkoumává, zda 1) se jedná o srovnatelné jednotlivce nebo skupiny; 2) je s nimi nakládáno odlišně a na základě jakého důvodu; 3) jde odlišné zacházení daným jednotlivcům nebo skupinám k tíži; 4) je toto odlišné zacházení ospravedlnitelné, tj. sleduje legitimní cíl a je přiměřené.

orgánu) při rozhodování o poskytnutí dotace tedy musí dbát dodržení základních zásad činnosti správních orgánů stanovených v ust. § 2 až § 8 správního řádu. Správní orgán je tudíž povinen zejména postupovat v souladu s právními předpisy a uplatňovat svou pravomoc pouze za účelem a v rozsahu stanoveným zákonem, dbát ochrany veřejného zájmu a práv nabytých v dobré víře a do práv jednotlivce zasahovat pouze v nezbytném rozsahu. Dále platí, že je třeba s žadateli jednat zdvořile a vstřícně a postupovat bez zbytečných průtahů, hospodárně a v souladu se zásadou rovnosti.

Z povahy věci je zřejmé, že účel sledovaný poskytnutím dotace i stanovené podmínky musejí být legální, navíc by jím zpravidla mělo být sledováno naplnění nějakého obecně prospěšného zájmu.¹⁷

1.1.6 Praktická úskalí procesu výběru žádosti o dotaci

Přestože úvaha poskytovatele o poskytnutí dotace by měla být korigována výše uvedenými právními zásadami, právní úprava řízení o poskytnutí dotace obsažená v ust. § 14 a § 14g až § 14q Rozpočtových pravidel sleduje toliko formální stránku. Hovoří totiž pouze o tom, jakým způsobem má poskytovatel rozhodnout, nikoliv již o tom, jak má rozhodnout, resp. podle jakých kritérií vybrat nejvhodnější žádost o dotaci. Tím dává podle mého názoru až příliš veliký prostor pro věcnou úvahu poskytovatele, poněkud naivně spoléhá na její správnost a zvyšuje riziko libovůle poskytovatele při této úvaze.

V praxi pak poskytovatelé dotací tento široký prostor obvykle vyplňují řadou svých vlastních pravidel typicky roztržštěných do různých příruček, metodických pokynů a dalších dokumentů, které nejsou právním předpisem.¹⁸ Přitom tyto dokumenty dle mého názoru nesměřují dostatečně důsledně k výběru nejvhodnější žádosti.

Uvedenou tezi lze podpořit například poukazem na to, že poskytovatel v praxi nevybírání nejlepší žádost o dotaci zpravidla na základě tak přísně definovaných kritérií, jako by tomu bylo v případě, že by vybíral nejlepší z nabídek do veřejné zakázky. Žádost o podporu určitého záměru (projektu) z dotace je hodnocena na základě jejího posouzení hodnotiteli určenými poskytovatelem dotace a bodového ohodnocení, které jí tito hodnotitelé v příslušných kritériích přidělí. Jiná žádost by měla být hodnocena podle týchž

¹⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, čj. 4 As 117/2014-39, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

¹⁸ Viz MATUŠKOVÁ, Tereza. Delegace rozhodovacích kompetencí poskytovatele dotace na jiné subjekty. *Soudní rozhledy*, roč. 26 (2020), č. 11–12, s. 346–350. ISSN 1211-4405.

kritérií, ale bývá hodnocena jinými hodnotiteli určenými poskytovatelem. Přitom každý hodnotitel má do jisté míry subjektivní úsudek a svůj „metr“, více nebo méně přísný.

Riziko nežádoucích rozdílností v hodnocení je pak ještě umocněno, pokud není zabezpečeno vyloučení střetu zájmů hodnotitelů nebo pokud je proces hodnocení netransparentní.¹⁹ K posledně uvedenému dochází podle mého názoru například v případě, že hodnotitelé jsou anonymní a jejich hodnotící posudky neveřejné, přičemž tyto nejsou oznamovány ani samotnému žadateli, jehož žádost byla takto hodnocena, nýbrž je mu sdělován jen výsledný počet bodů v daných kritériích bez odůvodnění počtu bodů.

Finanční prostředky alokované poskytovatelem na určitou výzvu k podávání žádostí o dotace jsou z povahy věci limitované. **Jednotlivé žádosti si tudíž fakticky konkurují. Přesto nebývají** žádosti o dotaci v praxi poskytovatelů dotaci zpravidla **hodnoceny** po věcné stránce **tzv. proti sobě, nýbrž vedle sebe**. Neboli každá žádost je hodnocena samostatně, bez ohledu na ostatní žádosti, které byly v rámci téže výzvy podány dalšími žadateli. Dvojsečným argumentem pro i proti tomuto způsobu hodnocení je skutečnost, že jednotlivé žádosti (projekty) se od sebe obsahově mohou diametrálně lišit. Složitá úvaha, jak z nich vybrat nejlepší, je v praxi suplována tím, že i při hodnocení po věcné stránce v praxi převládá spíše význam formy nad obsahem. To ovšem může vést i k tomu, že pro drobné formální nedostatky je vyřazen jinak obsahově velmi kvalitní projekt. Nebo k tomu, že obsahově horší projekt, který je přesto poměrně zdařile formálně popsán, je vybrán na úkor obsahově lepšího projektu, který má po formální stránce určité vady. Třebaže hodnocení není věcně neodborné ani formálně vadné (např. pro rozpor s předem stanovenými hodnotícími kritérii), není tím ještě zaručeno, že povede ke zcela optimálnímu rozhodnutí.

Nejenže poskytovatel v praxi typicky postupuje při výběru žádosti o dotaci co do podstaty věci zejména podle svých vlastních, spíše formálních a méně přísných pravidel, než která by musel podle zákona dodržovat, kdyby zadával veřejnou zakázku, ale navíc přenáší na příjemce, kterého takovým postupem vybral, značnou část rizika porušení takového zákona. Příjemce pak totiž musí jako ten, co nakládá s veřejnými prostředky,

¹⁹ Srov. např. NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace*. Online, PDF. In: Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu, částka 3/2013, kontrolní akce č. 12/21, kapitola II, podkapitola 3, s. 284–285. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K12021.pdf> [citováno 2024-01-04].

postupovat podle právních předpisů upravujících veřejné zadávání, zejména tedy podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“).²⁰ Vedle toho musí příjemce dosáhnout účelu dotace a typicky dodržovat i řadu dalších podmínek, které mu poskytovatel stanovil a jejichž nedodržení může být postihováno.

Ovšem stanovením takových podmínek, které se uplatní po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace, již nelze zcela napravit možnou nekvalitu záměru předkládaného žadatelem nebo nevhodnost či nespolehlivost samotného žadatele, pokud to závady poskytovatel dotace ve fázi výběru žádostí neodhalil. Mám za to, že poskytovatel dotace by měl především usilovat o zodpovědný výběr žádostí o dotaci, které jsou po věcné stránce co nejkvalitnější, nikoliv se snažit tento deficit dohánět enormním množstvím povětšinou formálních podmínek, které musí příjemce dotace splnit. Fázi výběru žádostí považuji systémově za zcela stěžejní a opomenutí poskytovatele v této fázi za stěžejní a opravitelná. Vzhledem k uvedenému je otázkou, zda by poskytovatel dotace neměl při výběru žádosti o dotaci postupovat podle obdobně přísných pravidel, která ukládá příjemcům dotace. K této otázce se ještě vyjádřím v podkapitole 1.6.2.

1.2 Ukotvení právní úpravy procesních postupů při poskytování dotací

1.2.1 Vývoj procesní úpravy poskytování dotací a související judikatura

Původní znění ust. § 14 Rozpočtových pravidel (účinné od 1. 1. 2001) hovořilo o „rozhodnutí o poskytnutí dotace“ a stanovovalo, že na toto rozhodnutí „*se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.*“ Zároveň tehdy v Rozpočtových pravidlech nebyla obsažena žádná vlastní procesní úprava, která by upravovala řízení o poskytnutí dotace a kterou Rozpočtová pravidla obsahují nyní.

Takový stav právní úpravy (tj. deficit zákonné procesní úpravy rozhodování o poskytnutí dotace, resp. navazujících postupů) byl podle mého názoru v rozporu s obecným principem ústavněprávního charakteru, a sice že proces směřující k rozhodnutí musí být v právním státě stanoven předpisem právní síly zákona. Absentuje-li zcela, „*nestávají se procesní aspekty vnitřní věci správních orgánů*“²¹ a „*nelze (...) použitím analogie vytvořit procesní úpravu správního řízení v celé její úplnosti.*“²² Podobně Ústavní

²⁰ Viz ust. § 4 odst. 2 ZZVZ.

²¹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 4. 7. 1996, sp. zn. III. ÚS 226/95, SR 6/1996.

²² Viz náleží Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, č. 240/2005 Sb.

soud judikoval, že „vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je jednak porušena garance zákonného podkladu pro výkon státní moci ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny a jednak je jím založen rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv. (...) Naplnění ústavního postulátu, dle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny), představuje garanci proti zneužití státní moci a plyne z něj nutnost zákonného podkladu pro její uskutečňování (... at' už v podobě správního řádu či jinou samostatnou normou). Vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných zakládá současně (...) i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.“²³

Novelou účinnou od 7. 9. 2004 (zákon č. 482/2004 Sb.) doznala textace ust. § 14 Rozpočtových pravidel hned několika změn, jednak co do rozsahu výluky aplikovatelnosti obecných předpisů o správním řízení a jejího explicitního rozšíření i na výluku soudního přezkumu, jednak co do vymezení rozhodnutí, k němuž se tato výluka vztahuje. Podle ust. § 14 odst. 3 Rozpočtových pravidel (ve znění zákona č. 482/2004 Sb.) platilo, že „o poskytnutí dotace (...) rozhoduje poskytovatel na základě žádosti příjemce. Vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace (...), vydá písemné rozhodnutí (...).“ A současně podle ust. § 14 odst. 4 Rozpočtových pravidel (ve znění zákona č. 482/2004 Sb.) platilo, že „na rozhodnutí podle odstavce 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.“ Posléze, další novelou, účinnou od 1. 8. 2012 (zákon č. 171/2012 Sb.), kterou byly mimo jiné do ust. § 14 odst. 3 Rozpočtových pravidel doplněny obsahové náležitosti žádosti o dotaci, došlo ještě k určité jazykové a také systematické úpravě (fakticky k rozdělení a přečíslování odstavců) v ust. § 14 Rozpočtových pravidel, v jejímž důsledku shora zmíněná výluka – pojatá (nově) do odstavce pátého – odkazovala výslovně jen na rozhodnutí (nově) podle odstavce čtvrtého, do něhož byla pojata slova „vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace (...), vydá písemné rozhodnutí (...).“ kdežto věta, že „o poskytnutí dotace (...) rozhoduje poskytovatel na základě žádosti příjemce“, zůstala v odstavci třetím.

²³ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96, č. 3/1997 Sb.

Navzdory posledně uvedené novele si poskytovatelé nadále (patrně stejně jako dle dosavadní praxe) vykládali rozsah výluky dosti široce, dokud Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí²⁴ nevyložil, že tato výluka se vztahuje jen na pozitivní rozhodnutí o poskytnutí dotace. Tím nastal v praxi paradox (a domnívám se, že zákonodárcem nezamýšlený), že negativní rozhodnutí (tj. úplné nebo částečné zamítnutí žádosti o dotaci) bylo dle uvedeného výkladu plně podřízeno obecné právní úpravě správního řízení dle správního řádu včetně opravných prostředků, kdežto pozitivní rozhodnutí (úplné vyhovění) bylo z takové procedury vyňato na základě uvedené výluky.

Následně – patrně i v reakci na uvedenou judikaturu, nastalou paradoxní situaci a důsledky pro praxi – byla zákonodárcem přijata další novela Rozpočtových pravidel, a to zákon č. 367/2017 Sb., účinný od 1. 1. 2018. Tato novela do Rozpočtových pravidel zavedla alespoň dílčí speciální procesní úpravu v podobě ust. § 14g až § 14q obsahující zvláštní právní úpravu řízení o poskytnutí dotace (někdy v praxi nazývaného jako tzv. dotační řízení). Avšak zároveň toto řízení výslovně podřídila podpůrné aplikaci správního řádu (včetně správního řízení), byť s určitými významnými výlukami.

1.2.2 Nekomplexní procesní úprava poskytování dotací

Koncepce částečného podřízení tzv. dotačního řízení a dalších postupů dle Rozpočtových pravidel správnímu řádu je nekomplexním a poněkud polovičatým řešením. Ačkoliv někteří autoři plédovali ideálně za přijetí samostatné komplexní právní úpravy poskytování dotací,²⁵ na přípravu nové komplexní procesní úpravy nebyl dostatek času, když zákonodárce musel relativně rychle reagovat shora uvedenou novelou na překvapivý názor soudní judikatury, o které jsem pojednal výše.

Plné podřízení správnímu řádu se podle důvodové zprávy k dané novele jevílo jako nepraktické a administrativně příliš zatěžující, neboť pokud by poskytovatel měl postupovat plně podle správního řádu, byl by natolik administrativně zahlcen, že by

²⁴ Viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NS.

²⁵ Viz např. MARKOVÁ, Hana. Dotační právo – mělo by existovat? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Vol. LXIV (2018), No. 1, s. 21. ISSN 0323-0619.

nestíhal žádosti vyřídit v obecných lhůtách. Za účelem zefektivnění postupů jsou proto v ust. § 14q Rozpočtových pravidel vyloučena některá ustanovení správního řádu.²⁶

Vyloučit zcela aplikaci správního řádu jako celku, coby varianta prosazovaná velkou částí resortů, aniž by byla adekvátní procesní náhrada, bylo dle Závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace (RIA) odmítnuto, neboť bylo vyhodnoceno jako protiústavní. S ohledem na judikaturu Ústavního soudu vztahující se k ustanovením vylučujícím správní řád „bez náhrady“ by totiž bylo rozporné s čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny, tedy že veřejnou moc (poskytování dotací je výkonem veřejné moci) lze vykonávat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.²⁷ „*Naprostá eliminace použití správního řádu by sice byla řešením nejvíce preferovaným všemi poskytovateli, ale vzhledem k tomu, že (...) by toto řešení bylo shledáno protiústavním, byla tato varianta rovnou vyloučena.*“²⁸

Tzv. nulová varianta by znamenala setrvání na stavu judikovaném Nejvyšším správním soudem, který dovodil, že při rozhodování o poskytování dotací podle Rozpočtových pravidel se uplatní postup podle správního řádu a následná možnost soudního přezkumu, jestliže žadatelé není v žádosti o dotaci zcela vyhověno.²⁹ Důvodová zpráva uvádí: „*Poskytování dotací (...) ze státního rozpočtu je výkonem veřejné správy, a proto se na něj vztahuje správní řád, a to i z toho důvodu, že poskytování dotací není podřízeno žádnému procesu, který by správní řád plně nahrazoval.*“³⁰ Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) uvádí, že poskytovatel při rozhodování o poskytování

²⁶ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ. *Důvodová zpráva*. Online. In: Návrh zákona [č. 367/2017 Sb.], kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Čj. MF-43927/2016/11, čj. OVA 227/17, schválený usnesením Vlády ČR č. 199/2017 ze dne 22. 3. 2017, s. 7–20. Dostupné z: <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/KORNAGLHVC2C/> [citováno 2024-01-05].

²⁷ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ. *Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)*. Online. In: Návrh zákona [č. 367/2017 Sb.], kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Čj. MF-43927/2016/11, čj. OVA 227/17, schválený usnesením Vlády ČR č. 199/2017 ze dne 22. 3. 2017, příloha Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA), podkapitola 1.5, s. 8–9. Dostupné z: <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/KORNAGLHVC2C/> [citováno 2024-01-05].

²⁸ Viz tamtéž, podkapitola 2.2, s. 10.

²⁹ Viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS.

³⁰ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ. *Důvodová zpráva*. Online. In: Návrh zákona [č. 367/2017 Sb.], kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Čj. MF-43927/2016/11, čj. OVA 227/17, schválený usnesením Vlády ČR č. 199/2017 ze dne 22. 3. 2017, Obecná část, kapitola 1, s. 7. Dostupné z: <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/KORNAGLHVC2C/> [citováno 2024-01-05].

dotací měl aplikovat správní řád od 1. 1. 2006 také s ohledem na to, že výluka z aplikace správního řádu obsažená v ust. § 14 Rozpočtových pravidel byla s účinností k 1. 1. 2006 nepřímo novelizována přechodným ust. § 180 odst. 1 správního řádu, následně byla přímo novelizována zákonem č. 171/2012 Sb. s účinností od 1. 8. 2012, podle něhož bylo třeba aplikovat správní řád na negativní rozhodnutí poskytovatele (tj. úplné nebo částečné nevyhovění žádosti o poskytnutí dotace).³¹

Správní řád se tedy na poskytování dotací použil (resp. měl správně používat) již před shora uvedenou novelou, i když se podle něj v praxi většinou nepostupovalo, což bylo protiprávní.³² V reakci na soudní judikaturu, která povinnost aplikace správního řádu postavila najisto, byl v gesci Ministerstva financí vypracován vládní návrh shora uvedené novely Rozpočtových pravidel, jehož proklamovaným cílem bylo zprůhlednit proces poskytování dotací tím, že bude podřízen správnímu řádu. Tomu již však beztak podléhal. Ačkoliv tato novelizace v řadě ohledů spíše omezuje rozsah aplikace správního řádu,³³ byl jí proces poskytování dotací zásadně zprůhledněn, jelikož byl alespoň zčásti upraven výslovně v určitých ustanoveních Rozpočtových pravidel a ve zbytku podpůrně podřízen správnímu řádu. Novelizované znění např. výslovně stanoví, že poskytované peněžní prostředky by měly být poskytovány v zásadě jen na základě předchozí výzvy jejich poskytovatelů k podávání žádostí o tyto prostředky, a potvrzuje, že rozhodnutí o neposkytnutí dotace ze státního rozpočtu podléhá soudnímu přezkumu.³⁴

³¹ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ. *Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)*. Online. In: Návrh zákona [č. 367/2017 Sb.], kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Čj. MF-43927/2016/11, čj. OVA 227/17, schválený usnesením Vlády ČR č. 199/2017 ze dne 22. 3. 2017, příloha Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA), podkapitola 1.3, s. 3–5. Dostupné z: <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/KORNAGLHVC2C/> [citováno 2024-01-05].

³² Viz tamtéž, Shrnutí, s. 1; podkapitola 1.3, s. 5; kapitola 3, s. 10. Srov. MINISTR PRO LIDSKÁ PRÁVA, ROVNÉ PŘÍLEŽITOSTI A LEGISLATIVU. *Připomínky k materiálu s názvem: Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů*. Online. 9. 1. 2017, čj. 23257/2016-SLP, zásadní připomínka č. 4, s. 2. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/pripominky/KORNAGLHVC2C/> [citováno 2024-01-05].

³³ Srov. MINISTERSTVO FINANCÍ. *Novela rozpočtových pravidel zprůhlední poskytování dotací ze státního rozpočtu*. Online. In: Ministerstvo financí ČR, 22. 3. 2017. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2017/novela-rozpocetovych-pravidel-zpruhledni-28090> [citováno 2024-01-06].

³⁴ Srov. MINISTERSTVO FINANCÍ. *Důvodová zpráva*. Online. In: Návrh zákona [č. 484/2020 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 další související zákony. Čj. MF-30283/2018/1104-6, čj. OVA 344/19, schválený usnesením Vlády ČR č. 535/2019 ze dne 30. 7. 2019, Zvláštní část, Část první, K

Zákonodárce takto zakotvil do Rozpočtových pravidel **speciální úpravu řízení o poskytnutí dotace**, koncipovaného jako **jednostupňové** (tedy žadatel o dotaci se nemůže proti rozhodnutí o neposkytnutí dotace odvolat či proti němu podat rozklad), avšak **s možností soudního přezkumu**, popř. následného přezkumného řízení za účelem uspokojení žadatele o dotaci. Správní řád se na řízení o poskytnutí dotace použije jen podpůrně s tím, že aplikace některých jeho ustanovení je výslovně či z povahy věci vyloučena.³⁵ **Toto řešení**, které zákonodárce nakonec z různých variant zvolil a **které spočívá v částečném podřízení procesu poskytování dotací správnímu řádu, působí řadu výkladových nejasností**, jak doložím dále.

1.2.3 Dopad § 14q Rozpočtových pravidel na řízení o poskytnutí dotace

Vztah Rozpočtových pravidel a správního řádu co do postupů poskytování dotací je vztahem speciality. Speciální právní úprava postupů poskytování dotací obsažená v Rozpočtových pravidlech má aplikační přednost před (obecnou) právní úpravou uvedenou ve správním řádu. Správní řád se na tyto procesní postupy poskytovatele použije jen podpůrně, tj. jen v otázkách, které nemají výslovnou (odchylnou) úpravu v Rozpočtových pravidlech, a to s vyloučením (tj. bez použití) těch ustanovení správního řádu, která jsou výslovně vyloučena Rozpočtovými pravidly (viz ust. § 14q) nebo které nelze aplikovat již ze samotné povahy věci.

Na **řízení o poskytnutí dotace** se tedy sice podpůrně použije **správní řád** včetně právní úpravy správního řízení, ale s výjimkou těch ustanovení správního řádu, jejichž použití je výslovně vyloučeno podle taxativního výčtu uvedeného v ust. § 14q Rozpočtových pravidel. Výkladem *a contrario* lze dovodit, že kromě takto vyloučených ustanovení se v daném řízení postupuje podle správního řádu, ledaže Rozpočtová pravidla obsahují v určitých otázkách vlastní odchylnou úpravu postupu, která má aplikační přednost jako *lex specialis*. Ovšem v každém případě se do řízení o poskytnutí dotace plně promítají základní zásady činnosti správních orgánů, jimiž jsou principy, kterými se řídí

čl. I, bod 35, s. 39. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNB8PM3P5G/> [citováno 2024-01-06].

³⁵ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ. *Důvodová zpráva*. Online. In: Návrh zákona [č. 367/2017 Sb.], kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Čj. MF-43927/2016/11, čj. OVA 227/17, schválený usnesením Vlády ČR č. 199/2017 ze dne 22. 3. 2017, Obecná část, kapitola 2, s. 7; Zvláštní část, K části první, čl. I, bodu 14, § 14q, s. 17. Dostupné z: <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/KORNAGLHVC2C/> [citováno 2024-01-06].

nejen správní řízení, ale veškerá činnost správních orgánů (viz ust. § 2 až § 8 správního řádu).

Ačkoliv zejména ust. § 14q odst. 1 Rozpočtových pravidel stanoví vzhledem ke specifickým poskytování dotací konkrétní výjimky z obecné aplikace správního řádu, ve zbývajícím (tj. nevyloženém) rozsahu toto ustanovení potvrzuje obecnou aplikovatelnost správního řádu podpůrně i na postupy poskytování dotací podle ust. § 14 a násl. Rozpočtových pravidel. V zavedení ust. § 14q do Rozpočtových pravidel (zákonem č. 367/2017 Sb.) lze tedy sice v principu spatřovat zřejmý příklon zákonodárce k výslovnému podřízení procesu poskytování dotací podpůrně správnímu řádu, ale s celou řadou výjimek.

Ust. § 14q odst. 1 Rozpočtových pravidel se vztahuje výslovně na „řízení o poskytnutí dotace.“ Shodný pojem je v rámci dílu 2 Rozpočtových pravidel, jehož rubrika zní „Poskytování dotací (...) ze státního rozpočtu a řízení o jejich odnětí“, používán v ust. § 14g a násl. Rozpočtových pravidel, kterážto ustanovení upravují vedení řízení o poskytnutí dotace poskytovatelem na základě žádosti žadatele o dotaci. Skutečnost, že jde jen o řízení vedené o žádosti o poskytnutí dotace, nikoliv o jiná řízení, je zcela zřetelná zejména např. z ust. § 14i Rozpočtových pravidel, jež stanoví, že „účastníkem řízení o poskytnutí dotace (...) je pouze žadatel o dotaci.“ Přinejmenším potud se tedy znění zákona jeví být z mého pohledu poměrně jasné. V ust. § 14q odst. 1 Rozpočtových pravidel vyloučená ustanovení se jednoznačně nepoužijí přinejmenším v případě řízení o poskytnutí dotace, tj. v řízení o žádosti o dotaci. V případě (plného) vyhovění žádosti je toto řízení zakončeno vydáním (zcela) pozitivního rozhodnutí o poskytnutí dotace.

Samotné řízení o poskytnutí dotace nutně předchází dalším postupům poskytovatele dotace, které na ně případně mohou navazovat. Kromě řízení o odnětí dotace podle ust. § 15 Rozpočtových pravidel patří mezi takové navazující postupy například změny rozhodnutí o poskytnutí dotace podle ust. § 14a až §14da Rozpočtových pravidel, výzva k vrácení dotace podle ust. §14f Rozpočtových pravidel nebo opatření o nevyplacení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel. Zatímco v případě řízení o odnětí dotace podle ust. § 15 Rozpočtových pravidel je výslovně a jednoznačně stanoveno, že musí být vedeno podle správního řádu, v případě dalších zmíněných postupů, které navazují na řízení o poskytnutí dotace, to již takto jasné stanoveno není. Podle mého názoru není ze znění zákona zcela jednoznačné, jaký je dosah výluky ze správního řádu zakotvené v ust. § 14q odst. 1 či 2 Rozpočtových pravidel, zejména např. co do otázky, zda se daným ustanovením

vyložené instituty správního řádu mají či nemají aplikovat na takové další postupy a rozhodnutí, které případně navazují po vydání pozitivního rozhodnutí o poskytnutí dotace.

1.2.4 Nejednoznačný dopad výluky dle § 14q na § 14a až § 14da

V případě postupů podle ust. § 14a až § 14da Rozpočtových pravidel se nejedná o „řízení o poskytnutí dotace“ ve smyslu řízení o žádosti o poskytnutí dotace na základě výzvy poskytovatele, nýbrž o řízení vedené o změnách již poskytnuté dotace s tím, že poskytovatel může v takovém řízení případně uložit i povinnost vratky dotace.

Otázkou je, zda navzdory shora rozebranému jazykovému znění nelze tyto změnové postupy podřadit, například na základě systematiky zákona či *analogie legis* za použití argumentu *a maiori ad minus*, pod pojem „řízení o poskytnutí dotace“ (v širším smyslu) užívaný v ust. § 14q Rozpočtových pravidel. Pokud ne, byl by správní řád aplikován v plném rozsahu; patrně včetně opravných prostředků a dalších ustanovení správního řádu vyloučených v ust. § 14q Rozpočtových pravidel. Pokud ano, byl by správní řád sice aplikován, ale bez vyloučených ustanovení; stejnou logikou by pak patrně měly být vyloučeny i opravné prostředky proti rozhodnutí poskytovatele vydanému v takovém řízení.

Mám za to, že znění Rozpočtových pravidel ani účel sledovaný výlukou správního řádu nevedou v tomto ohledu k jednoznačným závěrům o rozsahu použití správního řádu.

1.2.5 Nejednoznačný dopad výluky dle § 14q na § 14e a § 14f

Podobně nejasný je podle mého názoru též dopad výluky z použití správního řádu podle ust. § 14q Rozpočtových pravidel na instituty podle ust. § 14e nebo § 14f Rozpočtových pravidel. V případě těchto institutů totiž není zcela zřejmé, jestli jde o natolik svébytné instituty svého druhu *sui generis*, že použití správního řádu na ně z povahy věci nepřipadá v úvahu.

Domnívám se, že výzva k nápravě nebo vrácení dotace podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel, jejíž splnění příjemcem je dobrovolné, není rozhodnutím, poskytovatel o ní nevede žádné řízení, nýbrž jde spíše o kontrolní postup, případně součást veřejnosprávní kontroly prováděné poskytovatelem. Taková výzva proto podle mého názoru nepodléhá z povahy věci právní úpravě správního řízení podle správního řádu.

Oproti tomu opatření o nevyplacení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel lze dle mého názoru považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť je pro příjemce závazné s tím, že je mu krácena částka vyplacené dotace. Ačkoliv ust. § 14e Rozpočtových pravidel obsahuje určitá speciální pravidla, která mají aplikační přednost, domnívám se, že ve zbývajícím rozsahu (tj. odchýlně neupraveném Rozpočtovými pravidly) lze na toto rozhodnutí a postup, který mu předchází, použít správní řád, a to v zásadě v plném rozsahu. Otázkou použití správního řádu na toto rozhodnutí se budu zabývat v podkapitole 3.3.3.

1.3 Specialita Rozpočtových pravidel ke správnímu řádu

1.3.1 Speciální právní úprava tzv. dotačního řízení v Rozpočtových pravidlech

Proces rozhodování o poskytnutí dotace se řídí předně právní úpravou obsaženou v ust. § 14 a násl. Rozpočtových pravidel, včetně zejména ust. § 14g až § 14q, kterou je třeba vnímat jako *lex specialis* k obecné právní úpravě obsažené ve správním řádu. Hlavními specifiky řízení o poskytnutí dotace oproti správnímu řízení se pro přehlednost zabývám dále v jednotlivých podkapitolách, věnovaných každé zvlášť jednotlivému specifiku.

1.3.2 Řízení se zahajuje na žádost a vede je poskytovatel

Řízení o poskytnutí dotace vede poskytovatel, který v souladu s ust. § 14g Rozpočtových pravidel může provedením některých svých činností, které v řízení provádí, pověřit právnickou osobu nebo jinou organizační složku státu. K pověření dochází uzavřením veřejnoprávní smlouvy za využití postupu podle ust. § 160 správního řádu. Není však možné, aby poskytovatel jiný subjekt takto pověřil k vyhlášení výzvy k podání žádosti a k vlastnímu vydání rozhodnutí.

Řízení o poskytnutí dotace se zahajuje pouze na žádost. Žádat o dotaci může žadatel jen na základě předchozí poskytovatelovy výzvy (podle ust. § 14j Rozpočtových pravidel) k podávání takových žádostí. Svou již jednou podanou žádost nemůže žadatel měnit. Lze tak učinit jen na doporučení poskytovatele, pokud si ovšem tuto možnost poskytovatel ve výzvě vyhradil (viz ust. § 14k odst. 4 Rozpočtových pravidel).

1.3.3 Výzva k podávání žádostí o poskytnutí dotace

Výzva k podání žádosti o poskytnutí dotace (viz ust. § 14j Rozpočtových pravidel) obsahuje její věcné zaměření, okruh oprávněných žadatelů o dotaci, lhůtu pro podání žádosti, popřípadě další požadavky, které žadatel o dotaci musí naplnit, a informace

o podkladech nutných pro rozhodnutí poskytovatele. Dále obsahuje informace o možnosti určitého postupu poskytovatele, např. o možnosti vyzvat žadatele k odstranění vad nebo k doplnění jeho žádosti anebo mu doporučit úpravu žádosti. Výzva se zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup a její obsah musí být přístupný po dobu nejméně 30 dnů před uplynutím lhůty pro podání žádosti o dotaci.

Otázce povahy a soudní přezkoumatelnosti výzvy k podání žádosti o poskytnutí dotace se budu věnovat v podkapitole 1.5.1.

1.3.4 Forma žádosti o poskytnutí dotace

Žádost o poskytnutí dotace může být podána písemně nebo v elektronické podobě s uznávaným elektronickým podpisem. Forma prostého e-mailu by byla možná pouze za podmínky, že by byla taková žádost do 5 dnů potvrzena písemně anebo v elektronické podobě s uznávaným elektronickým podpisem (viz ust. § 37 odst. 2 správního řádu a ust. § 6 zákona č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce). Vedle toho je zachována obecná možnost podání žádosti prostřednictvím datové schránky, které má stejné účinky jako podání, které je učiněno písemně a opatřeno podpisem (viz ust. § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů), a nemusí tak být navíc opatřeno ještě uznávaným elektronickým podpisem, jak již ostatně několikrát potvrdila i praxe soudů, včetně Ústavního soudu.³⁶ Žádost o poskytnutí dotace nelze podat ústně do protokolu (viz ust. § 14 odst. 3 Rozpočtových pravidel).

1.3.5 Zásadně se nevyzývá k opravě vad žádosti

Poskytovatel nemusí vyzývat žadatele k opravě vad jeho žádosti nebo k doplnění žádosti ani mu doporučovat úpravu žádosti, ledaže tak sám stanovil ve výzvě k podání žádosti (viz ust. § 14k odst. 1 a 2 Rozpočtových pravidel). Naopak poskytovatel například v případě, že žádost trpí vadami, zásadně řízení o žádosti zastaví, aniž by žadatele vyzýval k jejich opravě nebo mu s jejich odstraněním jakkoliv pomáhal (jak by jinak ve správním řízení zásadně musel podle ust. § 37 odst. 3 správního řádu). Pokud však přes případnou (dobrovolnou) výzvu poskytovatele dotace žadatel vady žádosti neodstraní, bude řízení podle ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno z důvodu neodstranění vad žádosti, které brání pokračování v řízení.

³⁶ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 3042/14, č. 7/2016 USn.

1.3.6 Vyloučena změna, resp. zpětvzetí žádosti

Změna žádosti ze strany žadatele v zásadě není připuštěna (s výjimkou např. úprav doporučených poskytovatelem), stejně tak zpětvzetí, neboť v ust. § 14q odst. 1 Rozpočtových pravidel je výslovně vyloučeno použití ust. § 45 odst. 4 správního řádu, které obecně umožňuje určitou změnu (zúžení) nebo zpětvzetí žádosti. Domnívám se, že vyloučení aplikace celého posledně uvedeného ustanovení bez náhrady je nevhodné, když je tím vyloučena i možnost zpětvzetí žádosti. Mám za to, že cílem plošného vyloučení bylo nepřipustění změn žádosti s tím, že žadatel nemůže toto obcházet zpětvzetím žádosti a podáním nové (změněné) žádosti. Jinak však **nedává valný smysl odepřít žadatelům i jejich základní dispoziční právo vzít žádost zpět**. Ostatně ani úspěšný žadatel není povinen přijmout pozitivní rozhodnutí o poskytnutí dotace, resp. samotnou dotaci.

1.3.7 Účastníci řízení a výběr žádostí

Třebaže každé řízení o poskytnutí dotace je z povahy věci řízením o výběru žádosti, Rozpočtová pravidla vylučují použití ust. § 146 správního řádu upravujícího obecný postup správního orgánu v řízení o výběru žádosti, jakož i ust. § 140 odst. 2 správního řádu upravujícího povinnost správního orgánu vést společné řízení o společné žádosti více žadatelů. Rozpočtová pravidla tak zřejmě vylučují možnost podat společnou žádost více žadatelů o dotaci.

Účastníkem řízení o poskytnutí dotace, které vede poskytovatel, je pouze žadatel o dotaci (viz ust. § 14i Rozpočtových pravidel), přičemž poskytovatel nemusí vést společné řízení o žádostech. **Hodnotí tedy každou žádost zvlášť, zpravidla dle určité bodové škály a na základě kritérií předem stanovených ve výzvě**. Uvedené je tak z mého pohledu poměrně výrazným specifikem řízení o poskytnutí dotace, které znamená, že **jednotlivé žádosti různých žadatelů nejsou porovnávány vzájemně, nýbrž každá žádost je vyhodnocována samostatně**. **Praktická úskalí takového postupu výběru žádostí jsem již naznačil výše v podkapitole 1.1.6.**

Uvedeným aspektem se proces výběru žádostí o dotaci liší nejen od obecné úpravy ve správním řádu, ale i například od dalšího z postupů, při kterém jsou určité záměry taktéž (stejně jako při poskytování dotací) financovány z veřejných prostředků, a to od právní úpravy výběru nabídek na plnění předmětu veřejné zakázky podaných v zadávacím řízení ve smyslu ust. § 3 ZZVZ. Zatímco takové zadávací řízení zahajuje zadavatel v principu podle své volné úvahy s tím, že financuje svoje vlastní záměry nákupu, které sám stanovuje

dle svých potřeb, v případě poskytování dotací poskytovatel vybírá cizí záměry a tyto pak (spolu)financuje (dotuje). Tím spíše by měl poskytovatelem prováděný výběr žádostí o dotaci probíhat férově a transparentně a podléhat vnější kontrole. Ta je však z mého pohledu značně zeslabena tím, že (odlišně např. od veřejných zakázek) nemůže neúspěšný žadatel s úspěchem namítat, že neměla být vybrána (upřednostněna) žádost jiného žadatele. Neúspěšný žadatel totiž není účastníkem řízení vedeného o takové žádosti jiného žadatele, přestože výsledek tohoto řízení se jej může nepřímo týkat. Uspěje-li totiž jeden žadatel se svou žádostí, může to znamenat neúspěch dalšího žadatele, jehož žádost byla vyhodnocena „hůře“ a na kterého již tedy nezbyly prostředky v alokaci dané dotační výzvy.

Koncepce samostatného posuzování žádostí o poskytnutí dotace bývá myšlenkově odůvodňována zpravidla tím, že každá žádost o podporu určitého konkrétního záměru žadatele z dotace je jiná a těžko by se tedy různé žádosti porovnávaly proti sobě, přičemž společné posuzování a umožnění případných námitek žadatelů proti podhodnocení žadatelovy žádosti či nadhodnocení žádosti jeho konkurenta by poskytovatele zahltilo a proces výběru žádostí paralyzovalo.

Uvedené argumenty pro samostatné posuzování žádostí o poskytnutí dotace však osobně nesdílím, naopak je považuji za poněkud nepřesvědčivé a nedostatečně silné pro takto výrazně odlišný postup, než jaký by jinak vyplýval z obecné právní úpravy (správního řádu). Inspirovat se lze mimo jiné opět v právní úpravě zadávání veřejných zakázek. Například v soutěži o návrh podle ust. § 143 ZZVZ se jednotlivé návrhy mohou také dosti podstatně lišit, když předmět zakázky a výzva k podávání návrhů jsou vymezeny spíše jen rámcově, čímž se přibližují výzvě k podávání žádostí o dotaci. Přesto jsou tyto návrhy posuzovány společně v jednom řízení. I kdyby rozmanitost záměrů různých žadatelů o dotaci znamenala jejich vzájemnou neporovnatelnost, nelze opomenout právě shora zmíněné důsledky vedení samostatného řízení o každé žádosti zvlášť.

Žadatel, jehož žádost se po provedeném hodnocení umístí tzv. „pod čarou“, nemá možnost procesně napadat to, že se jiný žadatel (byť neoprávněně) v pořadí hodnocení umístil nad ním, čím jej „sesadil“ z dotované pozice. Nebýt zásady, že na dotaci není nárok, mohlo by na takové hodnocení být zcela evidentně nazíráno jako na zásah do (hmotných) práv tohoto žadatele. Nicméně (procesní) právo žadateli zapovídá se domáhat ochrany proti tomuto hodnocení. Ostatně žadatel se patrně ani o možném pochybení poskytovatele nedozví, jelikož nemá právo nahlížet do spisu v řízení vedeném o žádosti jiného žadatele. Nemá ani možnost domáhat se náhrady škody za nesprávný úřední postup.

Přes zásadu, že na dotaci není právní nárok, mi nepřipadá přiléhavé tvrdit, že žadatel proto nemůže být dotčen na svých právech. Poskytovatel totiž musí respektovat základní zásady právního státu včetně zákazu diskriminace, příkazu nezneužít ani nepřekročit meze svého správního uvážení atp. Ve skutečnosti žadatel evidentně může být dotčen zvýhodněním jiného žadatele. Nemohu se proto ztotožnit s názorem, že údajně „*práva a povinnosti z rozhodnutí o poskytnutí dotace (...) budou svědčit pouze tomuto žadateli a nebude jimi dotčen nikdo jiný.*“ Tento názor je uveden v důvodové zprávě k příslušné novele Rozpočtových pravidel, kterou byla zavedena v otázce účastenství zvláštní právní úprava (viz ust. § 14i Rozpočtových pravidel), dle které účastníkem daného řízení o poskytnutí dotace je pouze jeden konkrétní žadatel o dotaci ze státního rozpočtu.³⁷

Vzhledem k uvedenému je otázkou, zda by vedení společného řízení o žádostech nemělo být obligatorní, nikoliv jen fakultativní. K uvedenému se ještě blíže vyjádřím v podkapitole 1.6.2.

1.3.8 Přísnější lhůty pro žadatele vs. delší lhůty pro vydání rozhodnutí

Žádost o dotaci musí být podána ve lhůtě stanovené ve výzvě poskytovatele. Zmeškání lhůty nelze prominout. V řízení o poskytnutí dotace je totiž výslovně vyloučena možnost tzv. navrácení v předešlý stav ve smyslu ust. § 41 správního řádu, na jehož základě mohou účastníci správního řízení žádat o prominutí zmeškání úkonu aj.

V souladu s obecnými zásadami platí, že rozhodnutí o (ne)poskytnutí dotace je poskytovatel obecně povinen vydat v souladu s ust. § 6 odst. 1 správního řádu a ust. § 71 odst. 1 správního řádu bez zbytečných průtahů. Avšak poskytovatel nemusí rozhodnout o (ne)poskytnutí dotace nejpozději v obecné lhůtě 30, resp. 60 dní uvedené ve správním řádu (srov. ust. § 71 odst. 3 správního řádu, které upravuje lhůty pro rozhodnutí). Důvodová zpráva k příslušné novele Rozpočtových pravidel uvedené odůvodňuje následovně: „*Dodržet lhůtu 30 dnů pro vydání rozhodnutí není v dotačním řízení v zásadě možné.*“³⁸

³⁷ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ. *Důvodová zpráva*. Online. In: Návrh zákona [č. 367/2017 Sb.], kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Čj. MF-43927/2016/11, čj. OVA 227/17, schválený usnesením Vlády ČR č. 199/2017 ze dne 22. 3. 2017, Zvláštní část, K části první, čl. I, bodu 14, § 14i, s. 15. Dostupné z: <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/KORNAGLHVC2C/> [citováno 2024-01-06].

³⁸ Viz tamtéž, § 14n, s. 16.

S ohledem na specifika, náročnost posuzování a počet žádostí o dotaci v některých řízeních o poskytnutí dotace je tedy v Rozpočtových pravidlech stanoveno, že se na řízení o poskytnutí dotace neaplikují lhůty stanovené ve správním řádu pro vydání rozhodnutí. Zároveň není v rámci řízení o poskytnutí dotace připuštěna ani možnost použití tzv. opatření proti nečinnosti dle správního řádu, jakými jsou atrakce, delegace nebo prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí podle ust. § 80 odst. 4 písm. b) až d) správního řádu (jejich aplikace je vyloučena ust. § 14q odst. 1 Rozpočtových pravidel coby *lex specialis*). „[Ř]ízení o poskytnutí dotace je (...) koncipováno jako jednostupňové, přičemž důvodem má být zabránění neefektivnímu prodlužování řízení: „Prostředky určené na dotace (...) je třeba rozdělit co nejdříve, aby jejich příjemci mohli plnit účely, na které jim byly prostředky poskytnuty“ (srov. důvodová zpráva k zákonu č. 367/2017 Sb., dostupná na www.psp.cz).“^{39, 40}

Sama Rozpočtová pravidla pak v ust. § 14n odst. 1 stanoví nejzazší lhůtu, dokdy musí poskytovatel vyřídit žádost o dotaci, pokud ji zcela zamítne: „Rozhodnutí, kterým se žádost o poskytnutí dotace zcela zamítá, poskytovatel vydá nejpozději do 30 dnů ode dne, kdy vydal veškerá rozhodnutí, kterými jsou finanční prostředky na základě výzvy podle § 14j poskytnuty.“ V případě neposkytnutí dotace se tedy dle Rozpočtových pravidel použije lhůta pro vydání rozhodnutí v délce 30 dnů od doby, kdy bylo ukončeno rozdělování finančních prostředků poskytovaných na základě výzvy k podávání žádostí.

1.3.9 Doručování v řízení o poskytnutí dotace

Nad rámec obecných způsobů doručení je umožněno doručit rozhodnutí o úplném zamítnutí žádosti, tj. negativní rozhodnutí ve smyslu ust. § 14m odst. 1 písm. b) Rozpočtových pravidel, veřejnou vyhláškou způsobem umožňujícím dálkový přístup (viz ust. § 14h Rozpočtových pravidel), tedy obdobným způsobem, jakým se uveřejňuje výzva k podání žádosti o poskytnutí dotace.

³⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, čj. 2 Afs 161/2018-40, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 20. odůvodnění.

⁴⁰ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ. *Důvodová zpráva*. Online. In: Návrh zákona [č. 367/2017 Sb.], kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Čj. MF-43927/2016/11, čj. OVA 227/17, schválený usnesením Vlády ČR č. 199/2017 ze dne 22. 3. 2017, s. 7–20. Dostupné z: <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/KORNAGLHVC2C/> [citováno 2024-01-05].

Veřejnou vyhláškou však nelze doručit žadateli rozhodnutí, kterým mu poskytovatel poskytne dotaci buďto zcela, nebo alespoň zčásti a zároveň žádost ve zbytku zamítne, tj. rozhodnutí ve smyslu ust. § 14m odst. 1 písm. a) nebo c) Rozpočtových pravidel.

Tam, kde Rozpočtová pravidla neobsahují speciální právní úpravu doručování, se uplatní obecná úprava doručování obsažená v ust. § 19 a násl. správního řádu.

1.3.10 Opravné prostředky a soudní přezkum

Rozpočtová pravidla v ust. § 14q odst. 2 výslovně stanoví, že proti rozhodnutí poskytovatele není přípustné odvolání, rozklad ani obnova řízení a zásadně ani přezkumné řízení s výjimkou postupu dle ust. § 153 odst. 1 písm. a) správního řádu spočívajícím v uspokojení účastníka změnou nebo zrušením rozhodnutí poskytovatele po podání žaloby ve správním soudnictví. Přezkumu rozhodnutí je tudíž možné docílit jedině na základě podání žaloby ke správnímu soudu podle zákona. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

Ze znění ust. § 14q odst. 2 Rozpočtových pravidel však **není zcela zřejmé, zda se rozhodnutím v daném kontextu rozumí jakékoliv rozhodnutí poskytovatele** (výklad v širším slova smyslu), včetně rozhodnutí o (ne)poskytnutí dotace či usnesení o zastavení řízení dle ust. § 14j odst. 4. Rozpočtových pravidel, **nebo jen některá z rozhodnutí poskytovatele**, a sice zejména ta, která zákon jako rozhodnutí výslovně nazývá (výklad v užším slova smyslu), tj. předně rozhodnutí o (ne)poskytnutí dotace dle ust. § 14m odst. 1 Rozpočtových pravidel. Posledně uvedené označují Rozpočtová pravidla výslovně jako „rozhodnutí“, kdežto například prvoinstanční „opatření“ dle §14e Rozpočtových pravidel sice zákon výslovně neoznačuje jako „rozhodnutí“, ale v souladu s ustálenou judikaturou je třeba jej považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu.⁴¹

Ani důvodová zpráva dle mého názoru neposkytuje jednoznačnou odpověď na tuto otázku, když se výslovně vyjadřuje jen k řízení ve vztahu k žadateli o dotaci (nikoliv nutně i příjemci dotace), přičemž uvádí: „*Navrhuje se proto jednostupňové správní řízení, tedy*

⁴¹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, č. 177/2015 Sb.

*žadatel o dotaci (...) se nebude moci proti rozhodnutí, kterým bude ukončeno správní řízení odvolat ani proti němu podat rozklad.*⁴²

V souladu s obecnou právní zásadou „v pochybnostech ve prospěch přezkumu“ a s ohledem na to, že ust. § 14q Rozpočtových pravidel hovoří ve svém prvním odstavci jen o řízení o poskytnutí dotace (resp. návratné finanční výpomoci), nikoliv o dalších postupech, mám za to, že je třeba vyložit pojem „rozhodnutí“ podle odstavce druhého spíše úžeji, tzn. v tom smyslu, jak jej zákonodárce vymezil v ust. § 14m odst. 1 Rozpočtových pravidel. **Použití opravných prostředků tedy není možné pouze proti rozhodnutí o úplném nebo částečném zamítnutí žádosti o dotaci** vydanému v řízení o poskytnutí dotace ve smyslu ust. § 14m odst. 1 Rozpočtových pravidel, proti kterému je připuštěna pouze žaloba ve správním soudnictví. Avšak domnívám se, že **proti jiným rozhodnutím** (v širším slova smyslu) **je použití opravných prostředků podle správního řádu zásadně umožněno.**

To se bude týkat zejména rozhodnutí o odnětí dotace, případně rozhodnutí o námitkách proti opatření o nevyplacení dotace. Naopak to neplatí v případě výzvy k podání žádosti o poskytnutí dotace, jelikož taková výzva zřejmě není rozhodnutím, a proto samostatně nepodléhá soudnímu přezkumu. Zřejmě není ani opatřením obecné povahy, byť má podobné rysy, a tudíž není přezkoumatelná ani jako takové opatření.

1.3.11 Změna rozhodnutí po podání žaloby či nové rozhodnutí

V případě, že původně neúspěšný žadatel o dotaci dosáhne změny rozhodnutí na základě výsledku podané správní žaloby, případně uspokojením své žádosti poté, co podal správní žalobu a poskytovatel provedl přezkumné řízení dle ust. § 153 odst. 1 písm. a) správního řádu, přichází zřejmě v úvahu dle okolností konkrétní situace tyto dvě varianty:

„Pokud by bylo poskytnutí dotace (...) ještě aktuální (např. neskončil by ještě rozpočtový rok u dotací financovaných pouze ze státního rozpočtu), mohlo by být vydáno rozhodnutí, kterým by bylo žádosti vyhověno.

⁴² Viz MINISTERSTVO FINANCÍ. *Důvodová zpráva*. Online. In: Návrh zákona [č. 367/2017 Sb.], kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Čj. MF-43927/2016/11, čj. OVA 227/17, schválený usnesením Vlády ČR č. 199/2017 ze dne 22. 3. 2017, Obecná část, kapitola 2, s. 8. Dostupné z: <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/KORNAGLHVC2C/> [citováno 2024-01-06].

*Pokud by poskytovatel neměl finanční prostředky v dostatečné výši v rámci příslušného závazného ukazatele, musel by je získat provedením rozpočtového opatření (...).*⁴³

Třebaže proti zamítnutí žádosti o dotaci jsou veškeré opravné prostředky v zásadě vyloučeny (možné je pouze uspokojit účastníka změnou nebo zrušením rozhodnutí po podání žaloby ve správním soudnictví proti poskytovateli), Rozpočtová pravidla v ust. § 14p za určitých předpokladů (včetně souhlasu příjemce) umožňují poskytovateli vydat nové rozhodnutí o žádosti, která předtím byla zcela nebo zčásti zamítnuta a které může poskytovatel tímto rozhodnutím nově zcela nebo zčásti vyhovět.

Již vydané rozhodnutí o poskytnutí dotace lze změnit v souladu s ust. § 14o Rozpočtových pravidel, dle něhož může poskytovatel rozhodnout na základě žádosti příjemce dotace o změně práv a povinností uvedených v ust. § 14 odst. 4 písm. c), e) až i) Rozpočtových pravidel.

1.4 Široké správní uvážení vs. omezený přezkum procesu poskytování dotací

1.4.1 Negativní rozhodnutí podléhá správnímu řádu a soudnímu přezkumu

Rozhodnutí o **(ne)poskytnutí dotace** ve smyslu ust. § 14 a § 14m Rozpočtových pravidel, jímž nebylo žádosti žadatele o dotaci vyhověno zcela (tj. byť by se jednalo jen o částečné nevyhovění), **podléhá s určitými výjimkami podpůrně správnímu řádu a proti takovému rozhodnutí sice již** (od nabytí účinnosti ust. § 14q Rozpočtových pravidel)⁴⁴ **nelze podat řádný opravný prostředek, ale lze proti němu podat správní žalobu** do dvou měsíců od doručení takového rozhodnutí.⁴⁵

S ohledem na to, že na dotaci zásadně není dle ust. § 14 odst. 1 Rozpočtových pravidel právní nárok, je zřejmé, že **žadatel se nemůže soudní cestou vůči poskytovateli**

⁴³ Viz tamtéž, Zvláštní část, K části první, čl. I, bodu 14, § 14n, s. 16.

⁴⁴ Podle znění Rozpočtových pravidel účinného před 1. 1. 2018, kdy teprve bylo zavedeno ust. § 14q, měl být aplikován celý správní řád včetně jím upravených opravných prostředků. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, čj. 2 Afs 161/2018-40, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, body 18.–21. odůvodnění. Viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2018, čj. 4 Afs 161/2018-38, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

⁴⁵ Srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS.

úspěšně domoci skutečného poskytnutí dotace.⁴⁶ Poskytovatel dotace je oprávněn k úvaze, zda vůbec, komu a za jakých podmínek poskytne dotaci, na kterou je nazíráno jako na nenárokové dobrodiní státu. Žadateli o nenárokovou dotaci bez dalšího nesvědčí ani legitimní očekávání, že ji nakonec skutečně obdrží, jelikož za dostatečný právní základ pro vznik takového očekávání nepovažuje soudní judikatura pouhou naději (byť pochopitelnou), nýbrž až pozitivní rozhodnutí o poskytnutí dotace, o které lze právně opřít ochranu příjemce před zmařením tohoto očekávání svévolným postupem státu.⁴⁷ Ust. § 14 odst. 1 Rozpočtových pravidel výslovně stanoví zásadně nenárokový charakter dotace, a tak nedává „*prostor pro výklad, podle kterého by před vydáním rozhodnutí o nenárokové dotaci žadatel mohl nabýt legitimního očekávání ohledně obdržení dotace.*“⁴⁸

Soudní přezkum rozhodnutí o neposkytnutí dotace nenahrazuje správní uvážení poskytovatele dotace o tom, zda a v jaké výši dotaci poskytne, nýbrž je zaměřen na otázky řádného procesu. **Žadatel tedy nemá právo na „výsledek“, ale na „řádný proces“ s ním související.** Ten je určen právními předpisy, podmínkami danými ve výzvě k podávání žádostí o dotace a v dalších dokumentech, na něž odkazuje tato výzva či rozhodnutí o poskytnutí dotace, a základními procesními zásadami určujícími postup orgánů veřejné moci v právním státě. Soud tedy zkoumá, zda byly při rozhodování dodrženy právní předpisy, zda rozhodnutí splňuje náležitosti správního rozhodnutí včetně řádného odůvodnění a zda byly v řízení dodrženy základní zásady činnosti správních orgánů a principy, na nichž stojí veřejné právo (tj. transparentnost, zákaz diskriminace, garance rovné ochrany práv a rovného zacházení se všemi žadateli za obecným způsobem

⁴⁶ Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 5. 2017, čj. 51 A 7/2016-52, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>. Ten konstatoval, že „*poté, co budou žalobci sděleny důvody neposkytnutí dotace, se jistě může se žalobou znovu obrátit na správní soud. Touto cestou se však žalobce nemůže v žádném případě u krajského soudu domoci toho, aby uložil žalovanému povinnost poskytnout dotaci na žalobcem požadované sociální služby a v požadované výši. Rozhodnutí o vynakládání veřejných prostředků z rozpočtu kraje je rozhodnutím politickým souvisejícím s ústavně garantovaným právem na samosprávu, do něhož nepřísluší správnímu soudu zasahovat.*“

⁴⁷ Viz např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Anheuser-Busch Inc. proti Portugalsku ze dne 11. 1. 2007, č. 73049/01, dostupné z: <http://eslp.justice.cz>, odst. 63–65. Dále viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Glaser proti České republice ze dne 14. 2. 2008, č. 55179/00, dostupné z: <http://eslp.justice.cz>, odst. 55. Dále viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Zwierzynski proti Polsku ze dne 19. 6. 2001, č. 34049/96, dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int>. Dále viz rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Beyeler proti Itálii ze dne 5. 1. 2000, č. 33202/96, dostupné z: <http://eslp.justice.cz>. Viz též rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Broniowski proti Polsku ze dne 22. 6. 2004, č. 31443/96, dostupné z: <http://eslp.justice.cz>.

⁴⁸ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 12. 2022, sp. zn. 30 Cdo 1529/2022, dostupné z: <https://www.nsouid.cz>, bod 24. odůvodnění.

stanovených podmínek atp.).⁴⁹ Z uvedených zásad též vyplývá, že rozhodnutí o neposkytnutí dotace musí být řádně odůvodněno, jinak by mohlo být soudem zrušeno pro nepřezkoumatelnost.⁵⁰

Správní uvážení poskytovatele, za jakých podmínek, případně zda vůbec dotaci poskytne, přísluší soudu přezkoumat jen z toho hlediska, zda správní orgán nevybočil ze zákonných mezí správního uvážení nebo takové správní uvážení nezneužil, včetně toho, zda je správní uvážení logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Pokud ano, soud nemůže ze stejných skutkových zjištění vyvodit jiné závěry, resp. nahradit je uvážením vlastním, a proto ani nepřezkoumává účelnost napadeného rozhodnutí. Limity uvážení správního orgánu jsou buď stanoveny zákonem, nebo si je musí správní orgán vymezit ve své rozhodovací praxi sám a následně je také dodržovat. Předem stanovená kritéria pro rozhodování nesmí být excesivní, tj. nemohou například stanovovat diskriminační podmínky. Stejně tak nesmí být excesivní či svévolná jejich aplikace.⁵¹

Lze shrnout, že poskytovatel nesmí při své úvaze, zda dotaci poskytnout nebo neposkytnout, postupovat libovolně, nýbrž musí věc posoudit v mezích a z hledisek stanovených zákonem, jakož i v souladu se svou aplikační praxí a v jejím rámci předem stanovenými kritérii, a to při respektování základních zásad činnosti správních orgánů včetně zásady rovného zacházení, nediskriminace a zákazu libovůle. Závěr jeho posouzení pak musí být logickým vyústěním hodnocení skutkových zjištění, nesmí vybočovat ze zákonných mezí správního uvážení a nesmí být v rozporu se zavedenou správní praxí ani se zásadou obdobného rozhodování ve skutkově a právně obdobných věcech. Rozhodnutí o neposkytnutí dotace musí být řádně odůvodněno. Poskytovatel v něm musí transparentně uvést konkrétní důvody, kvůli nimž dotaci neposkytl, a zohlednit při tom uvedené zásady a konkrétní okolnosti daného případu.

Stejně jako negativní rozhodnutí ve věci žádosti o poskytnutí dotace, tak i zamítnutí žádosti o změnu rozhodnutí o poskytnutí dotace podléhá soudnímu přezkumu. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 8. 2018, čj. 6 Afs 109/2018-43, dovodil, že **oznámení**

⁴⁹ Viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, čj. 2 As 52/2010-59, č. 2133/2010 Sb. NSS.

⁵⁰ Viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 8. 2020, čj. 10 A 52/2019-70, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

⁵¹ Viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS.

o neschválení oznámené změny v projektu je rozhodnutím o zamítnutí žádosti o změnu rozhodnutí o poskytnutí dotace dle ust. § 14 odst. 14 písm. a) Rozpočtových pravidel, v rozhodném znění (aktuálně srov. § 14o), **které musí podléhat soudnímu přezkumu**, neboť jde svou povahou o rozhodnutí o neposkytnutí dotace v širším smyslu.⁵²

1.4.2 Sdělení o výsledku hodnocení jako o podkladu pro rozhodnutí

Soudnímu přezkumu samostatně nepodléhá pouhé podkladové rozhodnutí. Tím je mimo jiné pouhé sdělení o výsledku hodnocení (např. interní depeše označená „projekt nesplnil fázi věcného hodnocení externími hodnotiteli/arbitrem“), které je jen podkladem pro (konečné) rozhodnutí o nevyhovění žádosti o dotaci (např. „vyrozumění o nevyhovění žádosti“, resp. „rozhodnutí o ukončení administrace žádosti“ vydávané dle pravidel pro žadatele a příjemce „v případě neúspěšných žadatelů“). Není samo o sobě rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 a násl. s. ř. s. přezkoumatelným ve správním soudnictví.⁵³

Rozhodnutí o neposkytnutí dotace (viz příklady výše), včetně podkladů, které vedly k jeho vydání, má však neúspěšný žadatel o dotaci právo napadnout správní žalobou, a domáhat se tak ochrany svých práv, tedy přezkumu, zda byla jeho žádost posuzována v řádném procesu.

1.4.3 Právo poskytovatele dotace zamítnout žádost o poskytnutí dotace

Poskytovatel dotace nepochybně může zamítnout žádost o (nenárokovou) dotaci z důvodů na straně žadatele (např. pro nedodržení formálních podmínek stanovených ve výzvě nebo v důsledku nízkého bodového ohodnocení projektu žadatele aj.). Domnívám se však, že poskytovatel dotace by mohl v určitých situacích vydat v souladu s právními předpisy rozhodnutí o neposkytnutí dotace (tj. zamítnout žádost o dotaci) nejen z důvodů výlučně na straně žadatele (potenciálního příjemce), nýbrž i na straně samotného poskytovatele včetně těch, které mohly být žadatelům předem známy (např. omezená finanční alokace výzev), ale ani nemusely (např. nemožnost financování projektu žadatele ze strukturálních fondů EU kvůli nesrovnalosti shledané u příjemce zatím jen auditem orgánu EU atp.). Důvody na straně poskytovatele dotace, které mohly za určitých

⁵² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2018, čj. 6 Afs 109/2018-43, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, čj. 2 Afs 161/2018-40, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 21. odůvodnění.

⁵³ Viz usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 5. 2017, čj. 9 A 212/2016-65, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

specifických okolností odůvodňovat rozhodnutí o neposkytnutí dotace, by takto bylo možné opřít např. o následující.

V případě poskytování dotací spolufinancovaných z rozpočtů EU je poskytovatel dotace vázán povinností předcházet nesrovnalostem stanovenou mu v čl. 122 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 (dále jen tzv. „Obecné nařízení“). Pravomoc poskytovatele pak musí být vykládána eurokonformně, se zřetelem k zásadě prevence nesrovnalostí. Ústavní soud ve svém nálezu jednak shledal veřejný zájem na ochraně před porušováním povinností,⁵⁴ jednak z čl. 1 odst. 2 Ústavy ve spojení s principem spolupráce dle čl. 10 Smlouvy o Evropských společenstvích (nyní zásadou loajální spolupráce dle čl. 4 Smlouvy o EU) dovodil ústavní princip, podle něhož mají být národní právní předpisy interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce orgánů EU a orgánů členského státu. Pokud tedy existuje několik interpretací, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika (dále jen „ČR“) v souvislosti se svým členstvím v EU, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoli výklad, který tuto realizaci znemožňuje.⁵⁵

Pakliže hrozí, že EU shledá v určitém případě nesrovnalost, pročež dotčenou dotaci neproplatí z rozpočtu EU, je zřejmé, že přepokládané financování z rozpočtu EU je přinejmenším ohroženo. Poskytovatel pak nemůže uvedenou okolnost přehlížet, nýbrž musí v souladu se zásadou prevence nesrovnalostí dbát na to, aby k takovým situacím (včetně hrozícího neproplacení dotace kvůli nesrovnalostem) předně vůbec nedocházelo, a v souladu se zásadou hospodárnosti nakládání s prostředky státního rozpočtu dle ust. § 45 odst. 2 Rozpočtových pravidel se nemůže bez dalšího v rozhodnutí zavázat dotaci poskytovanou v rámci daného operačního programu uhradit ze státního rozpočtu namísto zdrojů EU. Zohlednění této okolnosti odůvodňuje odchylný přístup k dotyčnému žadateli oproti jiným žadatelům, u kterých nejsou žádné indicie o hrozícím neproplacení kvůli údajné nesrovnalosti.

Považuji v této souvislosti za vhodné dodat, že Nejvyšší správní soud se vyjádřil ve smyslu, že k ohrožení důležitého veřejného zájmu by mohlo dojít v případě, že by byla příjemci přiznána a vyplacena dotace, která mu neměla být po řádném vyhodnocení všech

⁵⁴ Viz nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, č. 177/2015 Sb., bod 51. odůvodnění.

⁵⁵ Viz tamtéž, bod 59. odůvodnění.

relevantních podkladů a správné aplikaci zákona přiznána, dotaci by nebylo možné vymocit zpět a tato skutečnost by měla významný negativní vliv na veřejné rozpočty. Zároveň však dodal, že ochrana veřejných zájmů v podobě fiskálních zájmů je ve skutečnosti v rukou samotného poskytovatele dotace, a to prostřednictvím vydání zákonného rozhodnutí o žádosti o dotaci.⁵⁶

1.5 Další nejasná místa v procesu poskytování dotací

1.5.1 Povaha dotační výzvy a meze její přezkoumatelnosti

Vedle již shora rozebraného nejednoznačného rozsahu výluky z použití správního řádu podle ust. § 14q Rozpočtových pravidel, považuji za další významnou nejasnost v procesu poskytování dotací povahu výzvy k podání žádosti o dotaci a s tím spojené otázky rozsahu případného přezkumu takové výzvy a možné nápravy jejich nesprávností.

Výzvou k podání žádosti o poskytnutí dotace vyzývá poskytovatel dotace potenciální zájemce, aby podali ve stanovené lhůtě žádost o dotaci. Výzva se zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup po dobu nejméně 30 dnů před uplynutím lhůty pro podání žádosti. Výzva musí obsahovat její věcné zaměření, okruh oprávněných žadatelů o dotaci, lhůtu pro podání žádosti, popřípadě další požadavky, které žadatel o dotaci musí naplnit, a informace o dalších podkladech, které musí obsahovat žádost žadatele o dotaci (viz ust. § 14j odst. 1 Rozpočtových pravidel). Výzva tedy má relativně konkrétní předmět a relativně neurčitý počet adresátů, kteří mohou požádat o dotaci a pro takový případ se musejí podřídit požadavkům stanoveným ve výzvě.

Uvedenými znaky výzva coby abstraktně-konkrétní správní akt připomíná opatření obecné povahy ve smyslu ust. § 171 správního řádu, tedy takové opatření, které není právním předpisem ani rozhodnutím, a přesto je závazné, a jehož vydání je správnímu orgánu (tj. zde poskytovateli) uloženo zvláštním zákonem. V případě výzvy by takovým zvláštním zákonem mohla být Rozpočtová pravidla, konkrétně pak ust. § 14j, jehož zakotvením do zákona získala výzva výslovnou oporu v pozitivním právu. Bez předchozí výzvy k podání žádosti o dotaci zřejmě nelze vyhovět žádosti o poskytnutí dotace, jelikož k žádosti o dotaci podané před zveřejněním výzvy se nepřihlíží (srov. ust. § 14j odst. 3

⁵⁶ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2023, čj. 4 Afs 71/2023-56, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>. Srov. JIMRAMOVSKÝ, Petr. O obžvlých rozhodnutích. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, roč. 21 (2023), č. 11, s. 404–405. ISSN 1210-6410.

Rozpočtových pravidel). Normativní obsah výzvy, resp. jakási závaznost pravidel pro žadatele jasně vyplývá, mimo jiné, z ust. § 14j odst. 4 Rozpočtových pravidel, které ukládá poskytovateli povinnost usnesením řízení zastavit v případě, že žádost nebyla podána ve lhůtě stanovené výzvou, žadatelem z okruhu oprávněných žadatelů stanovených výzvou, trpí vadami, které výzva nepřipouští odstranit nebo je v rozporu s věcným zaměřením výzvy. Navíc ust. § 171 správního řádu není zahrnuto do výčtu těch ustanovení správního řádu, která se v řízení o poskytnutí dotace nepoužijí, uvedeného v ust. § 14q odst. 1 Rozpočtových pravidel. Pakliže výzva není rozhodnutím, a vzhledem k obsahové konkrétnosti a postupu vydání zřejmě není ani právním předpisem, a přesto stanoví pravidla pro relativně neurčitý okruh adresátů, tím spíše by mohla být opatřením obecné povahy. Takovým opatřením by však nebyla, jestliže by taková pravidla nebylo možno považovat za závazná, resp. zasahující do práv adresátů veřejné správy.

Právě posledně uvedený aspekt závaznosti výzvy patrně absentuje, když na dotaci v zásadě není právní nárok, a tak na výzvu není v praxi nahlíženo jako na závazný správní akt poskytovatele, kterým by bylo zasahováno do právní sféry žadatelů o dotaci. Tudíž na výzvu není nahlíženo ani jako na opatření obecné povahy, ačkoliv všechny ostatní výše uvedené argumenty (včetně pojmových znaků, tj. obecně vymezení adresáti a konkrétně vymezený předmět regulace) by nasvědčovaly závěru, že výzva k podání žádosti o poskytnutí dotace podle ust. § 14j Rozpočtových pravidel by alespoň po materiální stránce mohla být opatřením obecné povahy, byť se tak formálně neoznačuje. Přitom soudní judikatura se nakonec přiklonila k tzv. formálně-materiálnímu pojetí opatření obecné povahy.⁵⁷ V souladu s tímto pojetím bude správní akt považován za opatření obecné povahy, pokud bude splňovat uvedené pojmové znaky (materiální pojetí) a pokud zároveň chybí výslovná zákonná úprava formy, resp. zákonodárce neurčil pro takový úkon výslovně formu jinou.⁵⁸

Třebaže konkrétně ve vztahu k výzvě k podání žádosti o poskytnutí dotace zatím soudní judikatura patrně nebyla přímo konfrontována s otázkou, zda by mohlo jít o opatření obecné povahy, domnívám se, že by ji za takové opatření spíše nepovažovala. Vycházím

⁵⁷ K tzv. formálně-materiálnímu pojetí opatření obecné povahy viz blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, čj. 5 As 138/2020-80, č. 4033/2020 Sb. NSS a judikaturu tam uvedenou.

⁵⁸ Viz HEJČ, David. § 171 [Povinnost postupovat podle části šesté]. In: POTĚŠIL, Lukáš; David HEJČ; Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád – Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, s. 815–826. ISBN 978-80-7400-804-7. Dále viz HEJČ, David. Smíšené správní akty v právním řádu ČR, aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy. *Právník*, roč. 155 (2016), č. 10, s. 831. ISSN 0231-6625

při tom především ze závěrů judikatury Nejvyššího správního soudu, podle níž (vzhledem ke spíše politickému právu poskytovatele vymezit okruh žadatelů, kdy na dotaci zásadně není právní nárok) výzva vůbec nezasahuje do práv žadatele, jakkoliv bylo v této věci namítáno, že výzva stanovuje okruh oprávněných žadatelů způsobem, který je nelegitimní, rozporný se zásadou rovnosti a zásadou zákazu neodůvodněné diskriminace. Podle Nejvyššího správního soudu výzva k podávání žádostí o dotaci nemíří proti konkrétním subjektům a není způsobilá zasáhnout do práv jednotlivce. Proti takové výzvě tedy není přípustná správní žaloba, resp. soudní přezkum v procesu čerpání dotací zpravidla není možný před vydáním rozhodnutí podle ust. § 14 Rozpočtových pravidel, jímž se teprve závazně rozhoduje o konkrétních právech a povinnostech konkrétních žadatelů o poskytnutí dotace.⁵⁹

Uvedené závěry zřejmě obtojí i za současné právní úpravy, třebaže byly vyřčeny na základě právní úpravy ve znění účinném do 31. 12. 2017, tedy ještě před tím, než bylo do Rozpočtových pravidel zakotveno ust. § 14j, které výslovně upravuje výzvu k podání žádosti o poskytnutí dotace. Nasvědčuje tomu skutečnost, že pozdější judikatura správních soudů tyto závěry převzala, přičemž připustila toliko velmi omezený soudní přezkum výzvy.⁶⁰

Podle judikovaných závěrů výzva především není soudně přezkoumatelná samostatně, a to ani jako nezákonný zásah, jelikož k případnému zásahu do veřejných subjektivních práv, resp. ke konkretizaci práv a povinností nedochází samotnou touto výzvou, nýbrž až rozhodnutím o (ne)poskytnutí dotace.⁶¹ Avšak ani v návaznosti na přezkum rozhodnutí o neposkytnutí dotace nelze podle uvedené judikatury přezkoumávat výzvu jako takovou, jelikož ji považuje za úkon dotační politiky státu, jejíž kontrola (např. před svévolí) není primárně v gesci správních soudů. Zásah soudu do podmínek ve výzvě je možný pouze ve výjimečných případech (např. pokud by dotace nebyla přiznána s odkazem na podmínku, která je neopodstatněná a v demokratickém právním státě skutečně zcela zjevně nepřípustná).

⁵⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, čj. 6 Afs 8/2018-37, č. 3757/2018 Sb. NSS. Viz také MORÁVEK, Zdeněk. *Aktuální judikatura z oblasti dotací*. RTF. UNeS – účetnictví neziskového sektoru. Praha: Wolters Kluwer, 2020, č. 3, s. 6. Dostupné z: ASPI (LIT276538CZ). [paywall]. [citováno 2024-01-06].

⁶⁰ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2022, čj. 4 Afs 390/2021-28, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

⁶¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, čj. 6 Afs 8/2018-37, č. 3757/2018 Sb. NSS.

Spornými se tyto judikaturní závěry o povaze výzvy mohou jevit zejména v tom ohledu, že vychází z předpokladu, že samotnou výzvou vůbec nedochází k zásahu do práv žadatele o dotaci, na kterou není právní nárok. K takovému zásahu totiž podle dané soudní judikatury dojde až v případě zamítnutí jeho žádosti o dotaci poskytovatelem, nikoliv již samotným vydáním, resp. zveřejněním výzvy. Ačkoliv podle ust. § 14 odst. 1 Rozpočtových pravidel platí, že na dotaci zásadně není právní nárok, domnívám se, že nehledě na uvedené nelze opomenout principy právního státu, včetně zásady legality, proporcionality, zákazu libovůle a zákazu nedůvodné diskriminace. Z uvedených principů pak podle mého názoru mimo jiné vyplývá právo žadatele o dotaci nejen na řádný proces, ale i na to, nebyt výzvou stanovenými požadavky a kritérii zcela nedůvodně a nepřiměřeně diskriminován. Možné zkrácení na právech lze podle mého názoru (byť spíše v extrémních případech) spatřovat již v samotné výzvě, zejména pokud by byla v rozporu s uvedenými principy a zároveň vedla nevyhnutelně k zamítnutí žadatelovy žádosti o dotaci. Přesto soudní judikatura přezkoumatelnost výzvy takřka nepřipouští (samostatně pak vůbec) a při posouzení, kdy dochází k zásahu do práv žadatele, se zřetelně upíná až na okamžik vydání zamítavého rozhodnutí poskytovatele, třebaže bylo vydáno na základě takové výzvy. Tímto přístupem judikatura soudů fakticky nutí žadatele absolvovat celou proceduru od podání žádosti až do jejího zamítnutí i v případě, že hodlá napadat extrémní vady výzvy, které byly (resp. mohly být) pro zamítavé rozhodnutí určující.

Výzva je správním aktem poskytovatele stojící na samotném počátku procesu poskytování dotace. Pokud soudní judikatura nepovažuje za zásah do práv konkrétního žadatele (resp. potenciálního příjemce dotace) vydání výzvy, která byla podkladem pro zamítnutí jeho žádosti o dotaci, tím spíše by nebylo patrně považováno za takový zásah ani to, že kvůli možné nezákonnosti nebo nesprávnosti výzvy byli nebo budou poskytnutím dotace podpořeni jiní žadatelé (popř. jejich záměry), kteří by takto být podpořeni vůbec neměli. Přitom v uvedené situaci je zřejmé, že nemusí jít vždy o pouhý individuální zájem (neúspěšného) žadatele, nýbrž rovněž o otázku veřejného zájmu. Na jednu stranu jde o politickou úvahu poskytovatele, jaké záměry bude podporovat dotacemi, na druhou stranu musí poskytovatel dotace při poskytování dotací postupovat na základě a v mezích zákona, tedy zejména transparentně, nediskriminačně, hospodárně, efektivně a účelně. Otázkou tak je, zda by jednotlivec neměl mít právo se dovolat veřejného zájmu v rámci soudního řízení správního, pokud tento zájem přesahuje do jeho veřejného subjektivního

práva.⁶² Jelikož však výzva není rozhodnutím (tím je až zamítnutí žádosti o dotaci), nelze se proti ní bránit jako proti rozhodnutí, a proto ji nelze napadat ani správní žalobou proti rozhodnutí podanou na ochranu veřejného zájmu ve smyslu ust. § 66 s. ř. s.

Nikterak sice není dotčena možnost podat poskytovateli ve vztahu k možným nesprávnostem výzvy alespoň podnět ke zjednání nápravy, ale soudnímu přezkumu výzva v zásadě nepodléhá, když dle závěrů shora uvedené judikatury platí, že obecně nelze výzvy plně přezkoumávat ani v řízení o žalobě proti rozhodnutí o neposkytnutí dotace, jehož byla tato výzva podkladem. K alespoň omezenému přezkumu takové výzvy by mohlo dojít jedině na základě správní žaloby proti poskytovateli rozhodnutí, kterým byla zcela nebo zčásti zamítnuta žádost o poskytnutí dotace podaná žadatelem na základě této výzvy. Zásah soudu do podmínek obsažených v takové výzvě však bude možný pouze výjimečně ve zcela excesivních případech, kdy např. dotace nebyla přiznána s odkazem na neopodstatněnou a v demokratickém právním státě zcela zjevně nepřijatelnou podmínku. Zásadně totiž bude soud posuzovat pouze to, zda poskytovatel dotace postupoval férově a dodržel v procesu přerozdělování veřejných finančních prostředků všechna stanovená pravidla, mezi která patří i pravidla vyplývající z výzvy k předkládání žádostí o dotaci.

Podle mého názoru by však *de lege lata* bylo přiléhavější zaujmout s ohledem na mnou naznačené argumenty výklad odlišný, reagující na zakotvení nového ust. § 14j novelizací Rozpočtových pravidel, přesně odpovídající jeho dikci a směřující k závěru, že na výzvu k podání žádosti o poskytnutí dotace lze nazírat jako na opatření obecné povahy. S premisou, že výzva samotná je toliko výrazem dotační politiky státu, nemá žádné dopady do práv a povinností žadatelů o dotaci a neměla by zásadně podléhat soudnímu přezkumu, osobně nesouhlasím, a to vzhledem k tomu, že výzva je v procesu poskytování dotací zcela stěžejním dokumentem, který stanoví předpoklady, požadavky a kritéria, podle kterých jsou vybíráni jednotliví žadatelé, kterým jsou následně skrze dotace přerozdělovány veřejné statky. Skutečný výběr se odehrává podle této výzvy, kdežto návazné rozhodnutí o (ne)poskytnutí dotace je jen vnějším projevem výsledku tohoto výběru. Připustit procesní

⁶² K názoru, že všude tam, kde nepřevládá politické či odborné rozhodování veřejné správy nad právním, by se v zájmu adresátů veřejné správy i v zájmu kultivace věci veřejných měl přístup k soudu spíše rozšiřovat tak, aby se mohl jednotlivec dovolat veřejného zájmu, který se protíná s jeho právní sférou, srov. CODL, Daniel. Zamyšlení nad stávajícím pojetím veřejných subjektivních práv jakožto základu aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním. *Právník*, roč. 160 (2021), č. 1, s. 51–64. ISSN 0231-6625.

obranu až a jen proti takovému rozhodnutí, když skutečný problém může tkvět již v samotné výzvě, se nejví být koncepčním řešením.

Případně by ze stejných důvodů bylo *de lege ferenda* vhodnější výslovně v zákoně zakotvit, že výzva je opatřením obecné povahy ve smyslu ust. § 171 správního řádu, aby byly rozšířeny možnosti jejího soudního přezkumu, jak navrhu v podkapitole 1.6.1.

Naopak v případě, že na výzvu by nebylo takto (tj. jako na opatření obecné povahy) nahlíženo, nýbrž by byla považována za podklad, který sám o sobě nezasahuje do práv žadatele o dotaci, mohl by se jejího přezkumu (přitom značně omezeného) domáhat jen takový žadatel, jehož žádosti o dotaci poskytovatel svým rozhodnutím zcela nebo zčásti nevyhověl. Namítat (extrémní) vady takové výzvy by tak mohl v zásadě jen neúspěšný žadatel, a to až po vydání zamítavého rozhodnutí poskytovatele o jeho žádosti o dotaci. Žalobou by pak mohl dosáhnout toliko zrušení tohoto rozhodnutí, nikoliv však této výzvy nebo její části, i kdyby byla nezákonná, natož zrušení rozhodnutí poskytovatele o žádostech jiných žadatelů o dotaci na základě téže výzvy.

Zbývá dodat, že posledně uvedená rozhodnutí (tj. rozhodnutí o žádostech jiných žadatelů) by žadatel nemohl napadat, ani kdyby výzva byla považována za opatření obecné povahy. Skrze případné zrušení výzvy při jejím soudním přezkumu jako opatření obecné povahy by však žadatel mohl zabránit vydávání dalších rozhodnutí o žádostech jiných žadatelů o dotaci. Dosáhnout soudního přezkumu rozhodnutí poskytovatele o žádostech jiných žadatelů o dotaci by žadatel teoreticky mohl snad jedině v případě, že by o takových žádostech a žádosti žadatele poskytovatel vedl společné řízení (což ovšem nenastane, vzhledem ke stávajícímu znění ust. §14q Rozpočtových pravidel).

1.5.2 Neurčitá lhůta pro vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace

O lhůtách pro vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace jsem pojednal obecně v podkapitole 1.3.8.

Rozpočtová pravidla nestanoví žádnou konkrétní lhůtu pro vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace, když jednak v ust. § 14n stanovenou nejzazší lhůtu vztahují jen na negativní rozhodnutí, jednak v ust. § 14q odst. 1 vylučují použití ust. § 71 odst. 3 správního řádu, tedy úpravu konkrétních lhůt ve správním řízení, z důvodu, že jejich dodržení by

v tzv. dotačním řízení v zásadě ani nebylo možné.⁶³ V případě rozhodování o poskytnutí dotace tak poskytovatel dotace nemusí o žádosti rozhodnout v určité konkrétní lhůtě, ale jen v obecně určené lhůtě bez zbytečného odkladu (viz ust. § 6 odst. 1 ve spojení s § 71 odst. 1 správního řádu). Těmito volnějšímí pravidly má být zřejmě dán poskytovateli dostatečný prostor k administraci a řádnému posouzení žádostí o dotace z pohledu souladnosti s právními předpisy, jakož i podmínkami výzvy podle ust. § 14j Rozpočtových pravidel.⁶⁴

1.5.3 Možnost přerušit řízení kvůli *quasi* předběžné otázce a její limity

Podle názoru Městského soudu v Praze (byť vyjádřeného jen jako *obiter dictum*) je možné řízení o poskytnutí dotace přerušit po dobu, kdy audit ze strany Evropské komise ve vztahu k podezření na nesrovnalost řeší předběžnou otázku pro takové řízení. Ačkoliv auditní řízení není *stricto sensu* řízením o předběžné otázce podle ust. § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, materiálně se o takové řízení podle soudu jednat může. „*Soud tak má za to, že přerušení dotačního řízení analogicky podle citovaného ustanovení nebylo a priori vyloučeno.*“ Poskytovatel tedy může s rozhodnutím o dotaci zcela legitimně vyčkávat na konec auditního řízení, resp. na finální závěry unijních auditorů, které obsahuje závěrečná zpráva o auditu a které poskytovatel musí reflektovat, když jsou relevantní pro posouzení otázky, zda žadatel je oprávněn obdržet dotaci.⁶⁵

Z hlediska významu auditních zjištění EU pro postup národních orgánů soud ve výše posuzovaném případě judikoval, že **dopad auditních zjištění se neomezuje jen na dříve vykázané finanční prostředky na projekty, jež jsou v auditním řízení konkrétně šetřeny a jež následně mohou být kráceny.** Podle názoru soudu je nutné tato zjištění (autoritativní posouzení ze strany Evropské komise) **zprostředkovaně vztahovat i na administraci nových žádostí o dotace**, u nichž je potřeba posuzovat tytéž nebo obdobné otázky řešené auditory. V případě probíhajícího auditního řízení, resp. existence konkrétních zjištění ze strany Evropské komise, **je obecně zcela namístě již preventivně**

⁶³ Srov. MINISTERSTVO FINANCÍ. *Důvodová zpráva*. Online. In: Návrh zákona [č. 367/2017 Sb.], kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Čj. MF-43927/2016/11, čj. OVA 227/17, schválený usnesením vlády ČR č. 199/2017 ze dne 22. 3. 2017, Zvláštní část, K části první, čl. I, bodu 14, § 14q, s. 18. Dostupné z: <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/KORNAGLHVC2C/> [citováno 2024-01-06]. Novelou č. 367/2017 Sb. bylo do Rozpočtových pravidel vloženo ust. § 14q s účinností od 1. 1. 2018.

⁶⁴ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2021, čj. 18 A 6/2020-224, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

⁶⁵ Viz tamtéž, zejména body 78.–80. odůvodnění.

předcházet možnému krácení finančních prostředků, k němuž by následně s velkou pravděpodobností stejně došlo, neboť takový přístup lze považovat za rozumný a efektivní. Odpovědností členských států podle přímo použitelných nařízení EU v oblasti řízení, kontroly a auditu poskytování dotací, a to i s ohledem na prevenční povinnost, je rovněž zajistit účinné fungování systémů řízení a kontroly. S ohledem na tyto závazky vyplývající z právní úpravy EU musí členské státy postupovat tak, aby si při administraci operačních programů počínaly plně **v souladu se zněním, ale i smyslem** předpisů EU, včetně toho, jak jsou tyto vykládány orgány EU. Obecně vzato proto není pochybením národního správního orgánu, když ze závěrů unijních orgánů vychází, nebo alespoň vyčkává na definitivní zjištění (ukončení auditní procedury).⁶⁶

Pro srovnání není bez zajímavosti, že v jiné věci tentýž soud (tj. Městský soud v Praze) shledal nezákonný zásah vůči příjemci v poskytovatelově faktické nečinnosti spočívající ve „vyčkávání“ s vyplacením dotace (poskytnuté rozhodnutím o poskytnutí dotace) na výsledek trestního řízení vedeného proti příjemci dotace. Skutková odlišnost tedy spočívala v tom, že k zásahu (nevyplacení) došlo až poté, co již byla dotace rozhodnutím poskytnuta. Pokud poskytovatel dotace vzhledem k existenci skutečností nasvědčujících spáchání trestného činu pojme důvodné podezření o spáchání trestného činu a oznámí je policejnímu orgánu, nemůže poté toliko bez dalšího vyčkávat na výsledek trestního řízení a rezignovat na použití vlastních procesních postupů vůči příjemci.⁶⁷ Poskytovatel dotace tedy musí být aktivní ve svých postupech vůči příjemci, kterému dotaci poskytl, nikoliv toliko nečině čekat na výsledek trestního řízení, přestože podle zákona platí, že je vázán pravomocným rozhodnutím o spáchání trestného činu (srov. podkapitulu 4.5.2).

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že postupy poskytovatele dotace vůči příjemcům se mohou v jednotlivých případech lišit, v závislosti na konkrétních okolnostech věci a případných předběžných otázkách. Přitom možnost poskytovatele dotace v určité situaci řízení „přerušit“ a v jiné nikoliv byla sice dovozena judikaturou, ale pouze v jednotlivých případech, tedy nebyla vyřešena komplexně. Zákonem pak není explicitně řešena vůbec. Daný stav z mého pohledu rozhodně nepřispívá k přehlednosti právní úpravy

⁶⁶ Viz tamtéž.

⁶⁷ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2021, čj. 11 A 85/2020-48, [nepublikováno], bod 34. odůvodnění.

procesu poskytování dotací, která se tak jeví být neúplná (mezerovitá). To navíc za situace, kdy proces poskytování dotací je zčásti vyňat z obecné úpravy obsažené ve správním řádu díky výluce uvedené v ust. § 14q Rozpočtových pravidel, jejíž rozsah (např. co se týče opravných prostředků) však není zcela jednoznačný, jak již jsem rozebral výše.

1.6 Doporučení *de lege ferenda* v zájmu zpřehlednění tzv. dotačního řízení

1.6.1 Návrhy *de lege ferenda* k povaze a přezkoumatelnosti dotační výzvy

Na základě analýzy provedené v předchozích podkapitolách shrnuji následující. Dotace jsou nástrojem zejména moci výkonné. Záleží především na politice státu, jaký legální zájem bude podporovat. Dotace je v zásadě nenároková a pro poskytování dotace je charakteristická autoritativnost a jistá míra volnosti při rozhodování o poskytování dotací. Rozpočtová pravidla ani neuvádějí žádné výslovné pravidlo, podle jakých kritérií má poskytovatel posuzovat žádosti o dotaci.

Uvedené přesto neznamená, že úvaha poskytovatele dotace je zcela neomezená. Poskytovatel coby orgán veřejné moci je v této své volnosti omezen zákony, především těmi ústavními, popř. též přímo aplikovatelným právem EU, jakož i právními principy. Mezi tyto principy patří též zásada, že s veřejnými prostředky je třeba nakládat hospodárně, efektivně a účelně, a dbát přitom též ochrany veřejného zájmu (sledovat poskytováním dotací naplnění určitého obecně prospěšného zájmu). Podle mého názoru se musí uplatnit též zásada nediskriminace, podle které by poskytovatel dotace měl srovnatelným skupinám žadatelů o dotaci zajistit rovné podmínky přístupu a přidělovat jim dotace podle předem stanovených kritérií, která nejsou nepřiměřená nebo nedůvodně diskriminační.

Jak již jsem podrobněji rozebral výše, proces poskytování dotací měl být zpřehledněn mimo jiné tím, že Rozpočtová pravidla již normují, že žádat o dotaci může žadatel jen na základě předchozí výzvy poskytovatele k podávání žádostí. Avšak povaha výzvy není zcela jasná, resp. její právní forma není adekvátní jejímu faktickému významu. Podle dosavadní soudní judikatury má výzva spíše jen informativní charakter. Samotným vydáním, resp. zveřejněním výzvy ještě nedochází k zásahu do práv žadatele o dotaci, jelikož na dotaci není právní nárok. K takovému zásahu dojde až v případě zamítnutí jeho žádosti o dotaci poskytovatelem. Rozsah soudního přezkumu se pak omezuje jen na zkoumání otázky férovosti procesu, tj. souladnosti postupu s kritérii stanovenými ve výzvě, aniž by tato výzva byla obsahově přezkoumávána. Soudní přezkum rozhodnutí o neposkytnutí dotace nenahrazuje správní uvážení poskytovatele dotace o tom, zda a v

jaké výši dotaci poskytne, nýbrž je zaměřen na otázky řádného procesu. Žadatel tedy nemá právo na „výsledek“, ale na „řádný proces.“

Zkrácení na právech by však podle mého názoru bylo možné spatřovat (byť spíše v extrémních případech) již v samotné výzvě, zejména pokud by tato byla vydána v rozporu s principy právního státu (např. by byla protiústavně diskriminační atp.) a vedla tak nevyhnutelně k zamítnutí žadatelovi žádosti o dotaci. Domnívám se, že pro tyto případy by mohlo být *de lege ferenda* vhodné buďto považovat výzvu za rozhodnutí a připustit již samostatný přezkum výzvy alespoň na základě správní žaloby (proti rozhodnutí) podané ve veřejném zájmu, nebo rozšířit možný přezkum výzvy tím, že by bylo výslovně v zákoně zakotveno, že výzva je opatřením obecné povahy ve smyslu ust. § 171 správního řádu.

V posledně uvedeném případě by mohla výzva za určitých okolností podléhat soudnímu přezkumu i samostatně, resp. sice ve spojení s rozhodnutím vydaným na jejím základě, ale s tím, že by se žalobce (například potenciální žadatel) mohl v soudním řízení v souladu s ust. § 101a s. ř. s. domáhat zrušení výzvy nebo její části pro její nezákonnost. Návrh na přezkoumání výzvy jako opatření obecné povahy by mohl podat například potenciální žadatel, který tvrdí, že byl na svých právech (např. právu nebýt diskriminován) takovou výzvou zkrácen tím, že tato stanovuje nezákonná (např. diskriminační) kritéria, podle kterých jsou nebo budou žádosti vybírány. Výzva by jako opatření obecné povahy byla přezkoumávána standardně ze všech pěti judikaturou dovozených hledisek, tedy nejen ze tří formálních hledisek, tj. formy, zákonného zmocnění a působnosti, ale i ze dvou materiálních hledisek, tj. důvodnosti regulace a její proporcionality. Připuštění takového přezkumu výzvy, byť jen na návrh dotčených osob a v určité omezené lhůtě, by mohlo podle mého názoru přispět k prevenci možných nesprávností výzvy a včasné nápravě samotným poskytovatelem ještě ve fázi rozhodování o poskytnutí dotace, zejména pokud by byl přezkum realizován dříve, než budou vydána taková rozhodnutí na základě výzvy stížené nesprávností.

Za udržitelné považuji i ponechání stávajícího pojetí výzvy beze změn, přestože v takovém případě nebude výzva podléhat takřka žádnému přezkumu. Avšak o to více by měl být podle mého názoru přijat následující návrh na posílení kritérií pro výběr žádosti.

1.6.2 Návrh *de lege ferenda* na posílení kritérií pro výběr nejvhodnější žádosti

Ačkoliv relativně volná úvaha poskytovatele komu, za jakým účelem a za jakých podmínek poskytne dotaci by měla být korigována principy právního státu a dalšími

právními zásadami, stávající procesní právní úprava sleduje pouze formální stránku. Zaměřuje se jen na to, jakým způsobem má poskytovatel rozhodnout, aniž by sledovala, podle jakých kritérií má vybrat nejvhodnější žádost o dotaci. Podle mého názoru tak skýtá přespříliš veliký prostor pro volnou úvahu poskytovatele a zvyšuje riziko libovůle nebo nevhodného rozhodnutí. Ani vlastní metodiky poskytovatelů pak dle mého názoru obsahově a kvalitativně většinou spíše nesměřují dostatečně důsledně k výběru skutečně nejvhodnější žádosti.

Uvedené platí tím spíše, že poskytovatel v praxi posuzuje žádosti o dotaci jednotlivě, tedy nevede společné řízení o žádostech a neporovnává je při hodnocení vzájemně, nýbrž hodnotí každou žádost zvlášť, na základě kritérií předem stanovených ve výzvě, případná subjektivní kritéria přitom nevyjímaje. To vše přesto, že jednotlivé žádosti si fakticky konkurují, jelikož finanční prostředky alokované poskytovatelem na určitou výzvu k podávání žádostí o dotace jsou z povahy věci limitované. Žadatel, jehož žádost o dotaci byla zamítnuta, však není účastníkem řízení vedeného o žádosti jiného žadatele, přestože výsledek tohoto řízení se jej může nepřímo týkat. Nemůže tedy s úspěchem namítat, že neměla být vybrána (upřednostněna) žádost jiného žadatele, jakkoliv je evidentní, že tímto upřednostněním (zvýhodněním) mohl být fakticky dotčen.

Vzhledem k uvedenému by bylo podle mého názoru vhodné posílit v zájmu výběru skutečně nejvhodnější žádosti transparentnost a kontrolovatelnost tohoto procesu. Proto se domnívám, že by *de lege ferenda* mělo být normováno, aby o žádostech o dotaci v rámci téže výzvy bylo vedeno společné řízení, včetně toho, že každý žadatel by měl přinejmenším právo se vyjádřit k výsledku hodnocení žádosti, kterou podal jiný žadatel a která jeho žádosti konkuruje. S ohledem na konkrétní vady by se pak mohl domáhat opravného hodnocení jak žádosti své, tak žádostí jí konkurujících.

Jak jsem podrobněji vysvětlil v podkapitole 1.1.6, poskytovatel dotace by se měl podle mého názoru soustředit – v zájmu zodpovědného výběru co nejkvalitnějších žádostí o dotaci – především na fázi výběru žádostí a klást důraz spíše na věcná kritéria pro výběr než na formální podmínky. Tudíž považuji *de lege ferenda* za vhodné zakotvit, aby poskytovatel dotace při výběru žádosti o dotaci musel stanovit kritéria výběru natolik kvalitně, přezkoumatelně a přísně, aby byla obdobně srovnatelná a obstála v porovnání s pravidly, která zákon či sám poskytovatel ukládá příjemcům dotace, resp. podle kterých by jinak (nebyt poskytnutí dotace) musel sám poskytovatel postupovat při zadávání veřejné zakázky.

1.6.3 Kritika neurčitosti ustanovení o lhůtách a návrh na vyjasnění

Zatímco zákon stanoví poměrně striktní lhůty pro žadatele o dotaci, k poskytovateli dotace je daleko více benevolentní. Žádost o dotaci musí být podána ve lhůtě stanovené ve výzvě poskytovatele a zmeškání lhůty nelze prominout. Avšak poskytovatel (jakkoliv je zřejmé, že musí vyřizovat celou řadu žádostí různých žadatelů) má pro své rozhodnutí o (ne)poskytnutí dotace nepoměrně delší časový prostor. Měl by sice vyřizovat žádosti bez zbytečného odkladu, ale jedinou určitou lhůtou, dokdy nejpozději musí rozhodnout o žádosti, kterou zcela zamítá, je 30 dnů od doby, kdy bylo ukončeno rozdělování finančních prostředků poskytovaných na základě výzvy k podávání žádostí.

Navíc tuto lhůtu poskytovatel dotace může, jak dovodila soudní judikatura, v určité situaci (např. z důvodu probíhajícího auditu u žadatele) prodloužit tím, že řízení „přeruší“, přestože taková možnost ze zákona výslovně neplyne. Otázka, v jakých případech, za jakých podmínek, jakým způsobem a na jak dlouho lze řízení přerušit, však není řešena komplexně, nýbrž jen ve specifických a individuálních judikovaných případech. K přehlednosti a úplnosti právní úpravy procesu poskytování dotací (i s ohledem na judikaturou dovozené závěry) by dle mého názoru zajisté přispělo, pokud by byly *de lege ferenda* výslovně upraveny jak lhůta pro rozhodnutí o žádosti o dotaci, tak důvody a postup přerušování řízení. Pro náležité vyřízení žádostí o dotaci by i vzhledem k jejich obvyklému množství zřejmě nepostačovala obecná 30denní, resp. 60denní lhůta pro rozhodnutí podle správního řádu. Domnívám se, že přiměřenou lhůtou pro rozhodnutí o žádosti by bylo 90 dní ode dne následujícího po uplynutí lhůty pro podávání žádostí. Důvodem přerušování řízení o poskytnutí dotace by podle mého názoru mělo být zejména probíhající trestní řízení proti žadateli o dotaci či příjemci dotace například ve věci dotačního podvodu.

1.6.4 Návrhy *de lege ferenda* na vyjasnění rozsahu výluky ze správního řádu

Procesní úprava poskytování dotací obsažená v Rozpočtových pravidlech není komplexní. Stávající koncepce částečného podřízení tzv. dotačního řízení a dalších postupů dle Rozpočtových pravidel správnímu řádu je nekomplexním a poněkud polovičatým řešením. Samostatná komplexní právní úprava poskytování dotací, která by se *de lege ferenda* mohla jevit z právního pohledu jako nejvhodnější řešení, nebyla doposud z různých důvodů přijata. Odmítnuto bylo plné podřízení správnímu řádu, které se jevílo rezortům jako příliš administrativně zatěžující, zdlouhavé a neefektivní. Vyloučení správního řádu bez adekvátní procesní náhrady by však bylo protiústavní. Bylo tedy zvoleno alespoň částečné výslovné podřízení procesu poskytování dotací správnímu řádu. To však působí

řadu výkladových nejasností, které plynou zejména z toho, že vztah Rozpočtových pravidel ke správnímu řádu je řešen nedostatečně jasně.

Ze znění zákona není zcela jednoznačné, jaký je dosah výluky ze správního řádu zakotvené v ust. § 14q odst. 1 či 2 Rozpočtových pravidel, zejména např. co do otázky, zda se daným ustanovením vyloučené instituty správního řádu mají či nemají aplikovat na takové další postupy a rozhodnutí, které případně navazují po vydání pozitivního rozhodnutí o poskytnutí dotace. Mezi takové postupy patří např. změny rozhodnutí o poskytnutí dotace podle ust. § 14a až § 14da Rozpočtových pravidel, výzva k vrácení dotace podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel nebo opatření o nevyplacení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel. **Mám za to, že v případě postupu podle ust. § 14a až § 14da Rozpočtových pravidel by se na změnu rozhodnutí měl *de lege ferenda* použít správní řád v takovém rozsahu, který by se použil na samotné rozhodnutí, kdyby takovou změnu již obsahovalo od počátku.**

Dále se domnívám, že *de lege ferenda* by bylo vhodné výslovně zakotvit, že výzva k nápravě nebo vrácení dotace podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel není rozhodnutím, její splnění je dobrovolné, poskytovatel o ní nevede řízení a nepodléhá právní úpravě správního řízení podle správního řádu.

Oproti tomu opatření o nevyplacení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel lze dle mého názoru považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu, neboť je pro příjemce závazné s tím, že je mu krácena částka vyplacené dotace. Ačkoliv ust. § 14e Rozpočtových pravidel obsahuje určitá speciální pravidla, která mají aplikační přednost, domnívám se, že ve zbývajícím rozsahu (tj. odchylně neupraveném Rozpočtovými pravidly) lze na toto rozhodnutí a postup, který mu předchází, použít správní řád, a to v zásadě v plném rozsahu.

Ze znění ust. § 14q odst. 2 Rozpočtových pravidel, které v zásadě vylučuje opravné prostředky proti rozhodnutí poskytovatele, **není zcela zřejmé, zda se rozhodnutím v daném kontextu rozumí jakékoliv rozhodnutí poskytovatele** (výklad v širším slova smyslu), včetně rozhodnutí o (ne)poskytnutí dotace či usnesení o zastavení řízení dle ust. § 14j odst. 4. Rozpočtových pravidel, **nebo jen některá z rozhodnutí poskytovatele**, a sice zejména ta, která zákon jako rozhodnutí výslovně nazývá (výklad v užším slova smyslu), tj. předně rozhodnutí o (ne)poskytnutí dotace dle ust. § 14m odst. 1 Rozpočtových pravidel. Mám za to, že v pochybnostech je třeba spíše zvolit výklad umožňující opravné prostředky.

Terminologicky by však znění ust. § 14q odst. 2 Rozpočtových pravidel mělo být vyjasněno, aby byl rozsah výluky ze správního řádu postaven najisto. Například by mělo být výslovně uvedeno, o jaké druhy rozhodnutí poskytovatele se jedná atp. K vyjasnění této otázky se dále vyjádřím v podkapitole 3.7.2 písm. b), kde navrhu konkrétní řešení.

1.6.5 Apel na přijetí speciální procesní úpravy správy dotací (oproti daním)

Správa dotací a odvodů se zásadně liší, a to již v tom, že odvody dotací zpět do státního rozpočtu jsou ukládány zásadně jen v případě zjištění o porušení rozpočtové kázně, kdežto odvody daní vyplývají z daňových povinností, které v zásadě nejsou vázány na žádné porušení povinností. Navzdory těmto evidentním rozdílům se dosavadní právní úprava ubírá spíše cestou jejich připodobňování až nepřipadného směšování. Navrácení dotace zpět do státního rozpočtu formou odvodu za porušení rozpočtové kázně podřizuje právní úprava stejné procesní úpravě jako odvody daní, tedy daňovému řádu. Ten je však primárně učen ke správě daní, nikoliv dotací, a proto se nejeví být vhodným procesním předpisem pro rozhodování o porušení rozpočtové kázně a správě odvodů. Blíže v tomto ohledu odkazuji na podkapitolu 4.2, v níž ukážu úskalí spjatá s použitím daňového řádu.

De lege ferenda by bylo vhodnější přijmout samostatný a ucelený zvláštní procesní předpis, který by komplexně, přehledně a systémově řešil rozdílné potřeby takového procesu, plynoucí ze specifík dotací a jejich odlišností oproti daním. Jak blíže rozvedu zejména v podkapitole 4.7.4, novela Rozpočtových pravidel (nesvěří-li správu odvodů namísto orgánů finanční správy samotnému poskytovateli, jako je tomu např. v případě tzv. malých rozpočtových pravidel) by mohla poskytovateli (který rozhodl o poskytnutí dotace a účelu a podmínkách jejího použití a který má o jejich nedodržení příjemcem nejlepší povědomí) umožnit účastenství v řízení o porušení rozpočtové kázně příjemcem dotace.

2. Právní důsledky vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace

2.1 Účel a podmínky dotace, principy jejich stanovení poskytovatelem

2.1.1 Obligatorně stanovený účel a fakultativně stanovené podmínky

Účel, na který je poskytována částka dotace určena, tato částka a lhůta, v níž má být tohoto účelu dosaženo, patří mezi základní a obligatorní náležitosti rozhodnutí o poskytnutí dotace podle ust. § 14 odst. 4 Rozpočtových pravidel, vedle obecných náležitostí rozhodnutí podle ust. § 68 a násl. správního řádu. Jeho pravidelnou součástí jsou rovněž případné další podmínky, které musí příjemce splnit v souvislosti s použitím dotace.⁶⁸

V praxi je často řada dotačních podmínek formulována v přílohách rozhodnutí o poskytnutí dotace, popřípadě v příručkách či v metodických pokynech poskytovatele, na které se v daném rozhodnutí odkazuje jako na závazná. K takovému odkazu na různé příručky a pokyny bývá typicky připojen dovětek, že příjemce dotace je povinen se vždy řídit jejich aktuální verzí (tj. poslední vydanou, platnou a účinnou verzí).⁶⁹

Uvedenou praxi poskytovatelů dotace osobně nepovažuji za nejšťastnější, zejména je-li odkazovaná dokumentace přespříliš rozsáhlá, roztržitěná do řady různých dokumentů, celkově nepřehledná a velmi často měněná, nebo dojde-li ke změně podmínek dotace během jejího čerpání, aniž by součástí této změny byla přechodná ustanovení, která by řešila možné kolizní situace vyvolané touto změnou. Vzniká tím totiž právní nejistota o tom, jaká pravidla přesně se na určitý případ uplatní, nebo jak se má příjemce v daný okamžik zachovat, např. zda aktuálně probíhající výběrová řízení dokončit i po účinnosti změny pravidel podle jejich předchozí verze atp.

⁶⁸ K náležitostem rozhodnutí o poskytnutí dotace viz také např. MINISTERSTVO FINANCÍ. *Metodický pokyn pro finanční toky programů spolufinancovaných z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu+, Fondu soudržnosti, Fondu pro spravedlivou transformaci a Evropského námořního, rybářského a akvakulturního fondu 2021–2027 s účinností od 1. 1. 2022, ve znění metodického stanoviska č. 1 s účinností od 1. 4. 2023*. Online, PDF. 2. vydání, 2023, kapitola 6.1.1., s. 42–44. Dostupné z: Ministerstvo pro místní rozvoj, [https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/kohezni-politika-po-roce-2020/metodicke-dokumenty/metodicke-dokumenty-v-gesci-mf-cr/metodicky-pokyn-kontrola-financnich-prostredku-\(1\)](https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/kohezni-politika-po-roce-2020/metodicke-dokumenty/metodicke-dokumenty-v-gesci-mf-cr/metodicky-pokyn-kontrola-financnich-prostredku-(1)) [citováno 2024-01-06].

⁶⁹ Viz. např. MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Pravidla pro žadatele a příjemce v rámci OP PMP SC I*. Online, PDF. 9. vydání, 31. 3. 2022, s. 7. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/pravidla-pro-zadatele-a-prijemce> [citováno 2024-01-06].

2.1.2 Podmínky dotace mohou být poměrně přísné

Rozhodnutí o poskytnutí dotace a v něm obligatorně stanovený účel a fakultativně stanovené podmínky poskytnutí dotace zakládají mezi příjemcem a poskytovatelem dotace veřejnoprávní vztah. „*Poskytování dotací ze státního rozpočtu je ovládáno vrchnostenským postavením poskytovatele dotace. Z tohoto jeho postavení, na rozdíl od postavení účastníka soukromoprávních vztahů tedy plyne, že může autoritativně rozhodovat o podmínkách poskytnutí dotace, které jsou předmětem jednání mezi ním a příjemcem dotace pouze v té míře, jak stanoví zákon, či v limitech, jež stanoví sám poskytovatel dotace. Záleží pak na příjemci dotace, zda tyto podmínky akceptuje. Samotným smyslem aktu přijetí dotace totiž je, že příjemce přijímá určité dobrodiní ze strany státu a jakousi protiváhou tohoto dobrodiní není (na rozdíl od soukromoprávních vztahů) jeho protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace, ale právě akceptace podmínek, za nichž je dotace přijímána.*“⁷⁰

„*Poskytnutí dotace ze státního rozpočtu je de facto dobrou vůlí státu, která musí být na druhé straně vyvážena přísnými podmínkami, které zavazují jejího příjemce. Je proto nasnadě, že příjemce dotace je povinen při nakládání s rozpočtovými prostředky dodržovat nejen zákonné podmínky, ale též podmínky stanovené ve smlouvě či rozhodnutí o poskytnutí dotace (...).*“⁷¹ Poskytnutí dotace tedy představuje dobrodiní ze strany státu, čemuž odpovídá i oprávnění poskytovatele dotace svázat příjemce dotace přísnými podmínkami.⁷² Dotačními podmínkami tak může poskytovatel stanovit povinnosti příjemce dotace přísněji, než požaduje zákon, ale musí být stanoveny pro příjemce jednoznačně a srozumitelně, aby již v době plnění příslušných povinností věděl, jaký je jejich konkrétní obsah.⁷³

2.1.3 Podmínky dotace musí být stanoveny poskytovatelem dostatečně jasně

Právo poskytovatele dotace vymezit dotační podmínky jde ruku v ruce s jeho povinností „*vymezit dotační podmínky jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem, který zajistí předvídatelnost postupu při případném zpětném vymáhání poskytnuté dotace či*

⁷⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 1 Afs 100/2009-63, č. 2332/2011 Sb. NSS.

⁷¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, čj. 8 Ans 4/2013-44, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

⁷² Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS.

⁷³ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, bod 46. odůvodnění.

*uplatnění sankčního odvodu, resp. stav, kdy příjemce bude mít jistotu ohledně obsahu dotačních podmínek.*⁷⁴

Z hlediska jasnosti dotačních pravidel formulovaných poskytovatelem není bez významu, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48 vyřkl následující tezi: „*Pro demokratický právní stát je charakteristický princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné.*“⁷⁵ Z uvedeného principu právní jistoty je dle soudní judikatury nutno dovodit, že **dotační pravidla mají být poskytovatelem dotace (správním orgánem) stanovena jasně, přesně a předvídatelně**; v opačném případě nemůže takový nedostatek jít na úkor příjemce dotace (adresáta veřejné správy) coby slabší strany veřejnoprávního vztahu s důsledkem v podstatě sankčního charakteru.⁷⁶

Nejvyšší správní soud také konstatoval, že „*je to poskytovatel dotace, který primárně svým rozhodnutím vytváří právní rámec, v jehož mezích má příjemce dotace povinnost se pohybovat. Pokud zvolí při stanovení povinností neurčité právní pojmy, které nemají jednoznačnou zákonnou definici, musí následně unést i případné negativní důsledky vyplývající z již ustálené zásady, dle které nelze neurčitost právního pojmu v dohodě o poskytnutí prostředků klást k tíži příjemci finančních prostředků jakožto slabší strany.*“⁷⁷

Ve vztahu k odvodům za porušení rozpočtové kázně se Nejvyšší správní soud opakovaně vyslovil k požadavku jasnosti a srozumitelnosti povinností, ke kterým je příjemce zavázán na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace, takto: „*Předpisy upravující podmínky pro čerpání dotace musí být formulovány jasně, aby příjemci předem věděli, za jakých podmínek vzniká na dotaci nárok. Je nepřijatelné teprve v řízení o stanovení*

⁷⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, čj. 1 Afs 77/2010-81, č. 2243/2011 Sb. NSS. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, čj. 5 Afs 90/2012-33, SR 9/2014 s. 328.

⁷⁵ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS.

⁷⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2011, čj. 2 Afs 42/2011-57, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

⁷⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, čj. 9 Afs 202/2007-68, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>. Shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 1 Afs 100/2009-63, č. 2332/2011 Sb. NSS.

povinnosti odvodu klást příjemci dotace k tíži nejednoznačnost podmínek poskytnutí dotace.“⁷⁸

Ostatně obdobné nároky, které jsou kladeny na jasnost pravidel stanovených poskytovatelem v rozhodnutí o poskytnutí dotace, je třeba klást co do jednoznačnosti obsahu i na (veřejnoprávní) smlouvu o poskytnutí dotace, „*kteřá je uzavírána mezi správním orgánem vykonávajícím veřejnou správu na jedné straně a soukromou osobou na straně druhé, již jsou však zakládány povinnosti v oblasti veřejného práva (s možností dispozice s finančními prostředky z veřejného rozpočtu). (...) Je nepřijatelné, aby spory či nejasnosti formulací veřejnoprávní smlouvy ve svých důsledcích ztížily pozici ‚slabší‘ strany (...) jako soukromé osoby. (...) Při posuzování, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, mají správní orgány povinnost si v rámci předběžné otázky učinit úsudek o jasnosti a srozumitelnosti dohody o poskytnutí příspěvku ze státního rozpočtu na daný účel.“⁷⁹*

Ve věci sp. zn. 6 Afs 270/2015 dovedil Nejvyšší správní soud závěr, že poskytovatel dotace není oprávněn svévolně vykládat obsah určité dotační povinnosti k tíži příjemce dotace, aniž by tato povinnost jednoznačně plynula z příslušných pravidel (např. vykládat obsah tzv. „průkazné stopy“, pokud jej poskytovatel jednoznačně nevymezil ve svých dotačních pravidlech). Předmětný spor se týkal případu, kdy příjemce coby zadavatel zadával veřejnou zakázku ve zjednodušeném podlimitním řízení. **Poskytovatel dotace odůvodnil snížení dotace konstatováním, že zadavatel nezajistil o průběhu řízení průkaznou stopu**, když před uzavřením smlouvy s vybraným uchazečem **nepořídil do spisu kopie dokladů** prokazujících splnění kvalifikace. Z pravidel pro výběr dodavatele, která byla pro příjemce v souvislosti s poskytnutím dotace závazná, však jednoznačně neplynula povinnost vyhotovit kopie takových dokladů. Údajnou povinnost zadavatele poříditi kopie dokumentů předložených zadavateli před podpisem smlouvy vybraným uchazečem vyvozoval poskytovatel z toho, že uvedená pravidla stanovovala zadavateli povinnost „*vytvořit průkaznou stopu popisující jednotlivé kroky provedeného výběrového řízení tak, aby byla objektivně možná kontrola souladu provedeného (resp. probíhajícího či připravovaného) výběrového řízení s těmito Pravidly, ZVZ či dalšími relevantními předpisy.*“ V posuzované věci příjemce coby zadavatel pořídil prohlášení, v němž přesně

⁷⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-78, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

⁷⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, čj. 1 Afs 77/2010-81, č. 2243/2011 Sb. NSS.

identifikoval dotčenou zakázku i vybraného uchazeče, přičemž konkrétně popsal, jaké doklady o kvalifikaci mu byly doloženy (např. u živnostenského listu specifikoval předmět podnikání). Toto prohlášení bylo datováno a podepsáno jak příjemcem, tak vybraným uchazečem. Dle posouzení Nejvyššího správního soudu lze takto podrobný záznam jistě považovat za průkaznou stopu popisující jednotlivé kroky výběrového řízení, jestliže z uvedených pravidel ani ze zákona neplyne přesnější požadavek. Uzavřel pak, že vytvoření tzv. „průkazné stopy“ v rámci dokumentace o veřejné zakázce nelze vykládat nad rámec stanovených zákonných povinností, pokud přísnější úpravu výslovně, resp. dostatečně jasně nestanovila pravidla pro výběr dodavatele.⁸⁰ **Lze tedy shrnout, že není-li dotačními pravidly dostatečně jasně vymezen obsah povinností uchovat dokumentaci o zakázce, nelze tuto povinnost výkladem rozšiřovat k tíži příjemce dotace (např. se sankčními důsledky pro něj).**

Otázce určitosti a jednoznačnosti dotačních pravidel se věnoval Nejvyšší správní soud též v rozsudku ze dne 30. 4. 2017, čj. 2 Afs 142/2016-32, přičemž se rovněž vyslovil v tom smyslu, že **případný nejednoznačný výklad dotačních pravidel nelze klást k tíži příjemce dotace jako slabší strany, a je to tedy poskytovatel dotace, který musí nést následky případné nejednoznačnosti jím stanovených pravidel.** V posuzované věci Nejvyšší správní soud shledal, že ustanovení týkající se zákazu diskriminace při výběru dodavatele upravená v pravidlech pro výběr dodavatele stanovených poskytovatelem dotace nesplňují požadavky jednoznačnosti a srozumitelnosti, když z nich předně nevyplývá, zda povinnost řídit se zákonem o veřejných zakázkách neukládá rovněž osobám, které jeho regulaci *ex lege* nepodléhají a případně v jakém rozsahu. K výkladu pojmu „zákaz diskriminace“ pak soud vytknul, při absenci příslušné definice, to, že výklad je značně ztížen dalšími nejednoznačnými ustanoveními pravidel, tj. zejména odkazem na ustanovení zákona, které zakazuje pouze jeden konkrétní projev zjevné diskriminace, a na právo EU, které je založeno na zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti. Uvedené je umocněno a výklad ještě více zamlžen rovněž zněním čl. 18 pravidel, které jinými slovy říká, že výběr dodavatele není diskriminační tehdy, pokud je vybrána nejvýhodnější nabídka, přičemž rozhodovací praxe požadavek jednoznačnosti a nediskriminační povahy vztahuje ke kritériím výběru, které přitom záleží na volné ekonomické úvaze zadavatele.

⁸⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-78, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

„Existuje-li v případě nejednoznačnosti právních pravidel více možných výkladů, nelze jejich adresátům zpětně během daňové kontroly bez dalšího klást k tíži, že správní orgány tato pravidla vykládají jiným způsobem.“⁸¹

S ohledem na výše uvedené lze shrnout, že **judikatura Nejvyššího správního soudu vychází z principu právní jistoty a akcentuje požadavek na jednoznačnost a přesnost dotačních pravidel. Tím judikatura napomáhá ke kultivaci právního prostředí v oblasti poskytování dotací**, když překlenuje nejasnosti v právní úpravě a definuje mantinely pro poskytovatele a tím pádem i příjemce dotací.⁸²

2.2 Odpovědnost příjemce za dodržení stanovených podmínek

2.2.1 Příjemce odpovídá za dodržení podmínek stanovených v dotačním titulu

Za dodržení podmínek, které se vážou k udělené dotaci, odpovídá výlučně příjemce dotace.⁸³ Uvedená odpovědnost je pojímána jako objektivní a vyplývá z toho, že na poskytnutí nenárokové dotace je náziráno jako na dobrodiní státu ve prospěch příjemce, které musí být kompenzováno příjemcovou akceptací účelu a podmínek stanovených poskytovatelem a odpovědností za jejich dodržení.⁸⁴ Porušení těchto podmínek příjemcem pak vede v principu ke vzniku jeho povinnosti vrátit dotaci zpět do státního rozpočtu (resp. příslušného veřejného rozpočtu) formou odvodu za porušení rozpočtové kázně.

Na této odpovědnosti příjemce nic nemění (resp. ji nevyklučuje ani neomezuje) skutečnost, že jej poskytovatel finančních prostředků *„neupozornil na nesrovnalosti při provádění projektu, na nějž je dotace poskytována, ač v době rozhodování o poskytnutí dotace o nich nemohl nevědět.“⁸⁵* Zahrnuje tedy též odpovědnost příjemce za taková porušení, která mu nebyla oznámena poskytovatelem, přestože tento o nich věděl dříve, než mu poskytl dotaci.

⁸¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2017, čj. 2 Afs 142/2016-32, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

⁸² Viz LÁTAL, Martin a Milan ŠEBESTA. Opětovně k požadavku na jednoznačnost dotačních pravidel. *Veřejné zakázky*, 2017, č. 4, s. 40–41. ISSN 1803-6724

⁸³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS.

⁸⁴ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS.

⁸⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS.

2.2.2 Předchozí kontrola či schválení postupu příjemce

Ve snaze předcházet porušení dotačních podmínek příjemcem (a s tím spojenému vzniku tzv. nezpůsobilých výdajů) zavádí v praxi poskytovatelé (resp. řídicí orgány operačních programů) předchozí či průběžné kontroly, jejichž pomocí mohou být poskytovatelem odhaleny určité nedostatky v postupu zamýšleném nebo průběžně realizovaném příjemcem anebo mohou být příjemci doporučena nápravná opatření.

Nejde-li však jen o poskytnutí pouhé metodické podpory např. ve formě upozornění poskytovatelem či nezávazných doporučení příjemci, ale o závazné pokyny poskytovatele příjemci nebo o poskytovatelovo schválení postupu příjemce či konkrétní ujištění o jeho správnosti, mohou mít tyto za následek vznik **legitimního očekávání** příjemce,⁸⁶ že již jednou schválený postup je správný a nebude posléze posuzován zcela opačně, a to ani poskytovatelem, který vystupuje za stát při výkonu státní moci, ani jiným orgánem téhož státu. Ačkoliv orgány podílející se na kontrole dodržování podmínek dotace se různí a mohou se tak různit i závěry jejich kontrol, z pohledu příjemce toto může být matoucí, neboť jemu se jeví, že jedná stále s jedním a týmž státem.⁸⁷

2.3 Předpoklady vzniku, ochrana a meze legitimního očekávání příjemce

2.3.1 Rozhodnutí o poskytnutí dotace zakládá legitimní očekávání příjemce

Třebaže podle ust. § 14 odst. 1 Rozpočtových pravidel platí, že v zásadě není na poskytnutí dotace nárok, soudní judikatura s odkazem na ústavní právní principy (včetně důvěry ve správnost postupů orgánů veřejné správy a ochrany práva vlastnického) dovodila, že **rozhodnutí o poskytnutí dotace** (ač není samo o sobě titulem k vyplacení dotace) je „*příslibem vyplacení dotace při splnění dalších podmínek*“, a proto **zakládá legitimní očekávání příjemce**, že dodrží-li stanovené podmínky, **budou mu peněžní prostředky** ve stanovených termínech a za stanovených podmínek **vyplaceny**.⁸⁸

⁸⁶ K teoretickému vymezení legitimního očekávání v případě obdobné správní praxe, příslibů nebo obdobné činnosti správních orgánů viz zejména CODL, Daniel. Zásada legitimního očekávání ve správním právu. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, roč. 27 (2019), č. 23–24, s. 828–836. ISSN 1210-6410.

⁸⁷ Srov. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (ŠABATOVÁ, Alena). *Zpráva o šetření ve věci postupu Ministerstva pro místní rozvoj dle § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015, a přenosu některých jeho činností na jiný subjekt*. Online, PDF. 10. 3. 2017, sp. zn. 6336/2016/VOP/JHO. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4860> [citováno 2024-01-04].

⁸⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, čj. 8 Ans 4/2013-44, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, č. 177/2015 Sb., pak v tomto ohledu hovoří dokonce (dle mého názoru však terminologicky poněkud nepřesně) o „vymahatelné pohledávce“: „(...) *poté, kdy je vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace (...), jedná se ze strany příjemce o vymahatelnou pohledávku. Rozhodnutí o pozastavení čerpání dotace je pak zásahem do očekávání příjemce, že mu bude z titulu této pohledávky plněno.*“⁸⁹

S ohledem na uvedené je třeba rozlišovat mezi fází před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace a po jeho vydání. Zatímco fáze před vydáním rozhodnutí o poskytnutí či neposkytnutí dotace podléhá stanoveným procesním pravidlům řízení o poskytnutí dotace, resp. obecným principům řádného, „férového“ a transparentního postupu, aniž by na dotaci byl zásadně právní nárok, vydáním pozitivního rozhodnutí je založeno legitimní očekávání příjemce, že dodrží-li stanovený účel a podmínky, poskytnutou dotaci skutečně obdrží (tj. bude mu vyplacena, resp. ponechána). Do jisté míry je tak vydaným rozhodnutím o poskytnutí dotace a podmínkami v něm uvedenými vázán nejen samotný příjemce dotace, ale i poskytovatel dotace, který toto rozhodnutí vydal.

2.3.2 Ochrana legitimního očekávání příjemce

Rozhodnutí o poskytnutí dotace představuje ze strany poskytovatele **závazný příslib**, že užije své volné správní uvážení ohledně poskytnutí dotace určitým způsobem, tj. **že dotaci příjemci poskytne při splnění daných podmínek**. Příjemce dotace může **legitimně očekávat**, že dodrží-li podmínky stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace, bude mu dotace vyplacena, a **má za uvedených předpokladů na její výplatu nárok**. „*Pokud by příjemce splnil všechny požadované podmínky a poskytovatel by mu dotaci nevyplatil, dopustil by se poskytovatel nezákonného zneužití správního uvážení a porušení principu ochrany legitimního očekávání. (...) Nevyplacení části dotace (...) nepochybně zasahuje do právní sféry příjemce (...).*“⁹⁰

Ústavní soud opakovaně přiznal ústavní ochranu legitimnímu očekávání jako základnímu právu. Například v nálezu sp. zn. III. ÚS 252/04 Ústavní soud připomenul, že k neoddělitelným znakům právního státu patří také předvídatelnost práva a ochrana oprávněné důvěry v právo, nazývaná také oprávněným legitimním očekáváním. V nálezu

⁸⁹ Viz nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, č. 177/2015 Sb.

⁹⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, čj. 8 Ans 4/2013-44, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

sp. zn. I. ÚS 647/02 (č. 120/2004 sv. 34 Sb. ÚS) shledal Ústavní soud ústavní princip v povinnosti neohrožovat důvěru osob v akty veřejné moci.⁹¹

Legitimní očekávání příjemce je podle judikatury Nejvyššího správního soudu založeno i konkrétními ujištěními ze strany poskytovatele, resp. příslušného orgánu, „*kteřá mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena,*“ zejména o správnosti jeho postupu, jestliže tato ujištění jsou „*v souladu s použitelnými právními předpisy.*“⁹²

Shodně vyplývá z judikatury Soudního dvora EU závěr, že „*předpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání je, že orgán poskytl konkrétní ujištění, která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a že jsou tato ujištění v souladu s použitelnými normami (...).*“⁹³

2.3.3 Legitimní očekávání je třeba zohlednit i při ukládání sankcí

Ochranu legitimního očekávání příjemce, jakož i princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci **je třeba zohlednit rovněž při ukládání sankcí**. Jak bylo uvedeno výše, dotační pravidla mají být stanovena jasně; v opačném případě nemůže takový nedostatek jít na úkor příjemce coby slabší strany s důsledkem v podstatě sankčního charakteru.⁹⁴ Dále lze uvedené úvahy jednoznačně podpořit těmito judikaturními závěry:

*„Ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož nepominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky. Tato předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci je vyjádřením maximy, na základě níž se lze v demokratickém právním státě spolehnout na to, že ve své důvěře v platné právo nikdo, tj. fyzická či právnická osoba, nebude zklamán. Pouze takto předvídatelné chování naplňuje v praxi fungování materiálně chápaného demokratického právního státu a vylučuje prostor pro případnou svévoli.“*⁹⁵

⁹¹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, č. 16/2005 USn. Dále viz náleží Ústavního soudu ze dne 27. 8. 2004, sp. zn. I. ÚS 647/02, č. 120/2004 USn.

⁹² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS.

⁹³ Viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. 3. 2010, C-414/08, *Sviluppo Italia Basilicata*, Sb. rozh. s. I-02559, bod 107. rozsudku.

⁹⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2011, čj. 2 Afs 42/2011-57, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

⁹⁵ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01, č. 45/2003 USn.

„Podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu, nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci.“⁹⁶

„Z ústavněprávních hledisek je (...) [s]těží akceptovatelné, pokud státní orgán při výkonu veřejné moci, tj. v postavení vrchnostensky nadřazeného subjektu, autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čím vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, aby následně jednotlivce sankcionoval za to, že tyto skutečnosti mocensky aprobované státem v předchozím aktu jsou nesprávné (...).“⁹⁷

Popsaná nekonzistentnost v postupu státu je tedy krajně nežádoucí až protiústavní.

Je-li poskytovatelem dotace schválen určitý postup, může se příjemce oprávněně spoléhat na to, že nebude za takový postup postihován. V opačném případě by docházelo k jakémusi „měnění pravidel během hry“, což je nejen krajně nežádoucí, ale i zpravidla rozporné s principem ochrany legitimního očekávání založeného u příjemce poskytovatelovým schválením určitého postupu.⁹⁸

2.3.4 Zjevné porušení právní úpravy vylučuje legitimní očekávání

Zásady legitimního očekávání se vůči poskytovateli dotace nemůže dovolávat příjemce dotace, který se při nakládání s veřejnými prostředky dopustil zjevného porušení právní úpravy. *„Jestliže tedy správce daně shledá porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech v netransparentním postupu při zadávání veřejné zakázky na realizaci projektu, na nějž je dotace poskytována (...), nemůže se příjemce dotace dovolávat zásahu do zásady legitimního očekávání toliko odkazem na*

⁹⁶ Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/2001, č. 117/2003 USn. Dále viz náleží Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. I. ÚS 2216/09, č. 103/2011 USn.

⁹⁷ Viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 163/02, č. 169/2004 USn. Dále viz náleží Ústavního soudu ze dne 3. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 544/06, č. 217/2007 USn. Viz také náleží Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. II. ÚS 2742/07, č. 130/2008 USn.

⁹⁸ K zásadě legitimního očekávání, že správní orgán nebude „měnit pravidla během hry,“ srov. NOVOTNÁ, Monika; KATEŘINA JORDANOVÁ; LENKA KRUPÍČKOVÁ a JAKUB ŠOTNÍK. *Daňové řízení*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 7, marg. č. 13. ISBN 978-80-7400-730-9.

*skutečnost, že poskytovatelé dotací v době, kdy o jejich poskytnutí rozhodovali, byli obeznámeni s tím, jakým způsobem byla předmětná veřejná zakázka zadána.*⁹⁹

Zjevné porušení právní úpravy tedy zřejmě vylučuje legitimitu očekávání příjemce, že jeho postup je souladný se stanovenými podmínkami, a to i kdyby o tomto postupu poskytovatel věděl již v době, kdy rozhodoval o poskytnutí dotace, nebo i kdyby mu takový postup schválil či jej ujistil o jeho správnosti. V takovém případě by se tedy příjemce ani neměl konkrétními ujištěními a schváleními poskytovatele řídit.

Jinak je tomu však v případě, kdy se postup příjemce nedostal do zjevného rozporu s právními předpisy, nýbrž neodpovídal toliko podmínkám stanoveným poskytovatelem, navíc poté, co toto odchýlení se příjemce poskytovatel schválil (byť nesprávnou formou). K uvedeným případům Nejvyšší správní soud judikoval, že pokud sám poskytovatel pochybil tím, že odchýlný postup příjemce (změnu projektu) schválil nesprávnou formou (jen e-mailem, nikoliv dodatkem k rozhodnutí), nesmí takové pochybení jít k tíži příjemce dotace. Naopak příjemce musí být jako slabší strana chráněn před svévolí poskytovatele.¹⁰⁰

2.3.5 Následná kontrola nezakládá legitimní očekávání příjemce dotace

Z povahy ochrany legitimního očekávání (zde důvěry v jednání veřejné správy) vyplývá, že chráněno je legitimní očekávání v to, že pokud příjemce dotace postupoval při čerpání dotace v souladu s určitým konkrétním ujištěním poskytovatele dotace, a nejde-li o zjevné porušení platné právní úpravy, pak příslušnou dotaci obdrží a nebude povinen ji navrátit. **Aby se však o takovou situaci jednalo, pak samozřejmě musí dané ujištění předcházet příslušnému jednání příjemce dotace.** Jde tedy zpravidla o situaci, kdy příjemce dotace neví, jak má přesně postupovat, a proto se obrátí na poskytovatele dotace, aby mu určitý postup poradil nebo výslovně příjemcem navržený postup potvrdil jako souladný s pravidly poskytnuté dotace. Pokud pak příjemce v souladu s takto daným ujištěním jedná, má být chráněno jeho legitimní očekávání. Konkrétní ujištění tedy z povahy věci musí předcházet porušení rozpočtové kázně. Následná ujištění již nebudou schopna změnit nic na tom, že příjemce dotace porušil rozpočtovou kázeň na základě svého rozhodnutí, tedy neovlivněn předchozím konkrétním ujištěním poskytovatele dotace.

⁹⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS.

¹⁰⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2020, čj. 5 Afs 11/2019-33, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>. Obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2021, čj. 8 Afs 280/2019-46, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Skutečnost, že poskytovatel finančních prostředků opomněl upozornit příjemce na nesrovnalosti při provádění dané akce, nevylučuje ani neomezuje odpovědnost příjemce za dodržení všech podmínek dotace. Ani v případě, že poskytovatel dotace měl vědět, že příjemce dotace pochybil, nemohlo založit příjemci legitimní očekávání to, že mu byla schválena jeho žádost o platbu na základě předchozí administrativní kontroly.¹⁰¹ Ujištění musí předcházet příslušnému jednání příjemce dotace, jinak nemůže založit legitimní očekávání příjemce dotace. Stejně tak následné kontroly plnění dotačních podmínek nemohou takové legitimní očekávání založit.¹⁰²

Nejvyšší správní soud vyřkl *obiter dictum* názor, že nelze vyloučit, že by legitimní očekávání mohla založit i ustálená výkladová praxe správních orgánů či soudů, aniž by se příjemci dotace dostalo předchozího konkrétního ujištění. Nicméně aby se o takovou situaci jednalo, muselo by jít o skutečně ustálenou rozhodovací praxi minimálně správních orgánů, spíše však soudů, která by také byla jednoznačně seznatelná z jejich rozhodovací činnosti. Například by se tedy jednalo o setrvalý dlouhodobější výklad daného problému zjistitelný z vícero rozhodnutí správních orgánů. Naopak takovou praxi nemůže založit pouze nijak navenek neprojevený faktický postup správních orgánů. I zde totiž musí platit, že aby se mohl ochrany své důvěry ve výklad určitého právního předpisu dovolat, musel by tuto důvěru mít ještě předtím, než určitým způsobem jedná.¹⁰³

2.3.6 Shrnutí předpokladů a mezi legitimního očekávání

Podle stávající soudní judikatury zřejmě může legitimní očekávání příjemce dotace vzniknout až poté, co bylo vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace, které teprve zakládá nárok na dotaci podmíněný splněním stanovených podmínek. Předpokladem pro vznik práva dovolávat se legitimního očekávání je poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, zejména poskytovatele, případně není vyloučeno, aby je založila též ustálená výkladová praxe správních orgánů či soudů. Takové ujištění musí být poskytnuto dopředu, nestačí, že bylo poskytnuto až v následné kontrole provedené poté, co již příjemce porušil stanovené podmínky.

¹⁰¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2021, čj. 8 Afs 114/2019-52, č. 4213/2021 Sb. NSS.

¹⁰² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS, bod 33. odůvodnění.

¹⁰³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2021, čj. 8 Afs 114/2019-52, č. 4213/2021 Sb. NSS.

Legitimní očekávání je vyloučeno a příjemce se jej nemůže dovolávat ve vztahu ke svému postupu v případě, že se takovým postupem dopustil při nakládání s veřejnými prostředky zjevného porušení právní úpravy, ani kdyby byl poskytovatelem ujištěn o správnosti takového postupu.

Tyto případy je však třeba odlišit od situací, kdy postupem příjemce schváleným poskytovatelem dochází jen k porušení podmínek dotace stanovených poskytovatelem. V takových situacích legitimní očekávání vyloučeno není. Naopak platí princip, že pochybení na straně poskytovatele dotace nelze klást k tíži příjemci.

2.4 Proporcionalita uplatňovaná poskytovatelem v rozhodnutí

V případech stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně příjemcem dotace se použije princip proporcionality neboli přiměřenosti mezi závažností porušení a výší za něj stanoveného postihu. Tento princip nalézá své uplatnění hned v několika fázích, z nichž za nejranější lze považovat okamžik vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace, v němž mohou být poskytovatelem stanoveny pro případy méně závažných porušení podmínek tzv. snížené odvody v souladu s ust. § 14 odst. 5 Rozpočtových pravidel. Další fáze může nastat při posuzování rozsahu nevyplacení (části) dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel, resp. požadovaného vrácení (části) dotace podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel. Poslední fází může být uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně finančním úřadem.

Ačkoliv případy a rozsah uplatnění principu proporcionality byly sporné, soudní judikatura nakonec již zcela jednoznačně dovodila, že při posuzování porušení rozpočtové kázně je tento princip nutno zohlednit, a to nejen tam, kde je v zákoně výslovně zakotven (jako je tomu např. v ust. § 14 odst. 5, § 14e odst. 1 či § 44a odst. 4 Rozpočtových pravidel), nýbrž i v případech, kdy zákon poněkud stroze stanoví explicitně jen to, že odvod za porušení rozpočtové kázně činí částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň. **Odvod za porušení rozpočtové kázně tedy musí být přiměřený povaze a závažnosti porušení povinnosti.**¹⁰⁴

Nehledě na možnou vázanost poskytovatele rozhodnutím finančního úřadu, který stanovuje odvod ve věci porušení rozpočtové kázně a který musí podle soudní judikatury zcela jednoznačně zohlednit princip proporcionality, mám za to, že též poskytovatel by měl

¹⁰⁴ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS, bod 34. odůvodnění.

uvedený princip zohlednit, a to předně již při stanovování tzv. snížených odvodů v rozhodnutí o poskytnutí dotace, popřípadě při stanovení rozsahu dotace, kterou kvůli podezření na porušení nevyplatí, resp. kterou požaduje vrátit. Nevyplacení (části) dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel má totiž nepochybně především preventivní charakter a účelem zakotvení tohoto institutu bylo umožnit poskytovateli krátit v případech porušení povinností příjemce dotaci ve stejném rozsahu, jako kdyby byl ukládán odvod za takové porušení (rozpočtové kázně), byla-li by dotace již vyplacena.¹⁰⁵

Právě s přihlédnutím k uvedenému lze podle mého názoru dovodit, že též poskytovatel (obdobně jako finanční úřad) musí respektovat obecný princip proporcionality a přihlédnout při aplikaci ust. § 14e, resp. § 14f Rozpočtových pravidel k závažnosti porušení (rozpočtové kázně) a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Princip proporcionality by tedy měl poskytovatel zohlednit nejen při stanovování tzv. snížených odvodů v rozhodnutí o poskytnutí dotace, ale i v situaci, kdy stanovuje rozsah nevyplacené částky podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel, nebo výši požadované vratky podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel.¹⁰⁶

2.5 Metodické pokyny, změny podmínek dotace a nástupci příjemců

2.5.1 Metodiky jako vnitřní předpisy a jejich závaznost a změny

Příslušné orgány státní správy, zejména ministerstva, resp. jejich příslušné odbory spravují a koncepčně a metodicky řídí různé postupy týkající se dotací, včetně řízení toků finančních prostředků z rozpočtu EU poskytnutých ČR v rámci fondů EU, a při tom rovněž zpracovávají metodické pokyny v návaznosti na právní předpisy EU a ČR.

Jako příklad takových pokynů lze uvést Ministerstvem financí vydaný metodický pokyn pro finanční toky programů spolufinancovaných z EFRR, ESF+, FS, Fondu pro spravedlivou transformaci a ENRF 2021–2027, který obsahuje závazné postupy a pravidla pro jednotlivé subjekty implementační struktury (zejména pro ministerstva v pozicích řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů) v oblasti finančního řízení EU fondů

¹⁰⁵ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, včetně odlišných stanovisek tam uvedených.

¹⁰⁶ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2023, sp. zn. III. ÚS 1344/23, dostupné z: <https://nalus.usoud.cz>.

a implementace příslušných operačních programů.¹⁰⁷ Z dalších lze uvést například metodický pokyn Centrální harmonizační jednotky Ministerstva financí, který upravuje předávání podnětů řídicími orgány orgánům finanční správy k zahájení řízení o porušení rozpočtové kázně v případech zjištění vyplývajících z provedených kontrol či auditů v rámci daného projektu,¹⁰⁸ nebo pokyn Generálního finančního ředitelství o rozhodování ve věci žádostí o prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně.¹⁰⁹

Metodické pokyny nejsou právními předpisy, nýbrž jen vnitřními předpisy, a proto nejsou obecně závazné, ale působí svou závazností dovnitř veřejné správy. Tyto pokyny, neučiní-li je příslušný dotační titul výslovně závaznou součástí podmínek dotace, nejsou samy o sobě pro příjemce z řad fyzických nebo právnických osob závazné, přesto se i těchto příjemců týkají, když poskytovatel a další orgány podle nich vůči příjemcům postupují. V každém případě platí, že postup správního orgánu podle (pro něj interně závazného) metodického pokynu se nesmí dostat do rozporu s právním předpisem, jinak by byl takový postup nezákonný.

Podle ustálené právní teorie a praxe se metodická opatření a návody řadí do kategorie vnitřních předpisů, sloužících ke konkretizaci nebo výkladu obecně závazných předpisů vyšší právní síly za splnění požadavku, že nevybočují z mezí daných těmito obecně závaznými předpisy, tzn. že nemohou být s těmito předpisy v rozporu. Vzhledem k tomu, že tyto předpisy vydává orgán odvozuující tuto pravomoc ze svého nadřízeného postavení vůči ostatním orgánům v rámci svého resortu, mají tyto předpisy charakter doplňujících vnitřních předpisů bez obecně závazného charakteru.¹¹⁰ „*Interní předpisy*

¹⁰⁷ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ. *Metodický pokyn pro finanční toky programů spolufinancovaných z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu+, Fondu soudržnosti, Fondu pro spravedlivou transformaci a Evropského námořního, rybářského a akvakulturního fondu 2021–2027 s účinností od 1. 1. 2022, ve znění metodického stanoviska č. 1 s účinností od 1. 4. 2023*. Online, PDF. 2. vydání, 2023. Dostupné z: Ministerstvo pro místní rozvoj, [https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/kohezni-politika-po-roce-2020/metodicke-dokumenty/metodicke-dokumenty-v-gesci-mf-cr/metodicky-pokyn-kontrola-financnich-prostredku-\(1\)](https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/kohezni-politika-po-roce-2020/metodicke-dokumenty/metodicke-dokumenty-v-gesci-mf-cr/metodicky-pokyn-kontrola-financnich-prostredku-(1)) [citováno 2024-01-06]

¹⁰⁸ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ: Centrální harmonizační jednotka. *Metodický pokyn CHJ č. 4 – Metodika předávání informací a podnětů na orgány Finanční správy České republiky*. Online, PDF. Vydání 2.1, 1. 1. 2022. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/metodiccka-podpora-chj/2017/metodicky-pokyn-chj-c-4--metodika-predav-30414> [citováno 2024-01-31].

¹⁰⁹ Viz GENERÁLNÍ FINANČNÍ ŘEDITELSTVÍ. *Pokyn č. GFR-D-46 k rozhodování ve věci žádosti o prominutí odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně*. Online, PDF. 16. 9. 2020, čj. 45811/20/7700-40500-050429. Dostupné z: <https://www.financisprava.cz/cs/dane/legislativa-a-metodika/pokyny-d/cleneni-podle-dani/odvody-za-porusen-rozpocetove-kazne/2020> [citováno 2024-01-28].

¹¹⁰ Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2007, sp. zn. 30 Cdo 3255/2006, dostupné z: <https://www.nsoud.cz>. Srov. např. HENDRYCH, Dušan a Martin KOPECKÝ. Vnitřní předpisy. In:

*nemohou jednotlivcům stanovit povinnosti nad rámec zákona. Jakkoliv je tedy jistě žádoucí, aby (...) Ministerstvo (...) poskytovalo příslušnou metodiku k uplatňování zákona (...), interní předpisy nemohou výkladem překonávat mezery zákonů, zejména stanovit nad jejich rámec povinnosti, a to k tíži soukromých osob.*¹¹¹

Metodické pokyny jsou pouhé vnitřní předpisy a jako takové zavazují podřízené orgány či pracovníky orgánu veřejné správy. Tito jsou povinni je respektovat a aplikovat, jelikož (byť se nejedná o obecně závazné předpisy – právní předpisy) povinnost se jimi řídit (stejně jako oprávnění je vydávat) vyplývá ze vztahu nadřízenosti a podřízenosti v rámci hierarchie orgánů veřejné správy. To neplatí pouze v případě, že by se taková aplikace neslučovala s obecně závaznými předpisy (tj. s právními předpisy).¹¹² „Z toho lze dovozovat, že každý dotčený pracovník by měl vždy posoudit soulad vnitřního předpisu, který má aplikovat, s právními předpisy, tedy posoudit jeho zákonnost. Tuto možnost naopak nemá už ve vztahu k podzákonným právním předpisům, které taktéž vydává sama veřejná správa, a samozřejmě ani k zákonům.“¹¹³

Ačkoliv metodický pokyn jako vnitřní předpis není obecně závazný, projevují se určitým způsobem jeho účinky i navenek, a to zpravidla tím, že aplikace postupů v něm upravených zakládá ustálenou správní praxi. Podle závěrů soudní judikatury však lze za ustálenou správní praxi považovat pouze postup v intencích vnitřního předpisu, který se nachází *intra legem*, a není tedy ani *contra legem*, ani *praeter legem*.¹¹⁴ Tudíž platí, že metodickým pokynem nelze zacelovat mezery v zákoně.

Vedle shora uvedených metodických pokynů, které působí zpravidla jen dovnitř veřejné správy, však rovněž sami poskytovatelé dotací, popř. řídicí orgány operačních programů vydávají své vlastní metodické pokyny a další podobné dokumenty, ať už

HENDRYCH, Dušan; Vladimír VOPÁLKA; Richard POMAHAČ; Josef STAŠA; Martin KOPECKÝ et al. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, kapitola VIII., oddíl 6., § 2, s. 130–132. ISBN 978-80-7400-624-1.

¹¹¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2020, čj. 1 As 145/2019-42, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

¹¹² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, čj. 2 Afs 53/2010-63, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>. Shodně viz náleží Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2016, sp. zn. IV. ÚS 2598/15, č. 48/2016 USn.

¹¹³ Viz FRUMAROVÁ, Kateřina. *Vnitřní předpisy, jejich „vnější“ účinky a jiné problematické aspekty*. Online. Acta Universitatis Carolinae Iuridica, Vol. 66 (2020), No. 2, s. 29. Dostupné z: <https://doi.org/10.14712/23366478.2020.9> [citováno 2024-01-07].

¹¹⁴ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS.

nazvané jako příručky pro žadatele a příjemce nebo jinak, na které se zpravidla odkazuje v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako na podmínky dotace, které jsou pro příjemce závazné.¹¹⁵ Ačkoliv změny rozhodnutí o poskytnutí dotace podléhají proceduře stanovené v Rozpočtových pravidlech, která předvídá možnost určitých změn rozhodnutí včetně změny podmínek dotace toliko na základě žádosti příjemce (viz ust. § 14o Rozpočtových pravidel), v praxi není poskytovateli za změnu rozhodnutí považováno, mění-li se jen dokumenty v rozhodnutí odkazované, jejichž změna byla výslovně v rozhodnutí připuštěna. Problémem jsou zejména změny takových dokumentů (podmínek) během lhůty stanovené pro dosažení účelu dotace (tzv. „za pochodu“ nebo „během hry“), resp. absence potřebných přechodných ustanovení, která by řešila kolizní situace způsobené změnou pravidel.

Shora uvedená praxe poskytovatelů, kteří poskytují příjemcům dotace v zásadě jen pod podmínkou, že určitá (a zpravidla nemalá a dosti podstatná) část stanovených podmínek dotace může být posléze poskytovatelem jednostranně změněna, je z mého pohledu poněkud diskutabilní. Na jednu stranu může být pružným a užitečným nástrojem usnadňujícím řízení dotací a umožňujícím jak plošné aktualizace pravidel, tak specifické odchylky v konkrétních odůvodněných případech. Na druhou stranu, jakkoliv je tato praxe rozšířená a tolerovaná, nemá podle mého názoru výslovnou oporu v zákoně (srov. ust. § 14o Rozpočtových pravidel, *a contrario*), relativizuje poskytovatelovu vázanost obsahem vlastního rozhodnutí o poskytnutí dotace (a tím i příjemcův nárok na výplatu dotace), zvyšuje riziko zneužití správního uvážení a zeslabuje právní jistotu příjemců dotací.

2.5.2 Změny podmínek dotace změnou rozhodnutí o poskytnutí dotace

Jak již jsem uvedl shora, v souladu s ust. § 14o Rozpočtových pravidel může příjemce dotace požádat poskytovatele o změnu rozhodnutí o poskytnutí dotace, který pak na základě takové žádosti může postupem podle ust. § 14g až § 14i, § 14l a § 14m Rozpočtových pravidel rozhodnout o změně práv a povinností uvedených v ust. § 14 odst. 4 písm. c), e) až i) Rozpočtových pravidel. Konkrétně tedy může změnit poskytovanou částku, resp. její skladbu, lhůtu, v níž má být stanoveného účelu dosaženo (nikoliv však účel, na který je poskytovaná částka určena), případně další podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace splnit a ostatní povinnosti, které příjemce

¹¹⁵ Viz MATUŠKOVÁ, Tereza. Delegace rozhodovacích kompetencí poskytovatele dotace na jiné subjekty. *Soudní rozhledy*, roč. 26 (2020), č. 11–12, s. 346–350. ISSN 1211-4405.

v souvislosti s poskytnutím dotace plní a jejichž nedodržení není neoprávněným použitím podle ust. § 3 písm. e) Rozpočtových pravidel.

Jiná práva a povinnosti (zejména stanovený účel dotace) vyplývající z rozhodnutí o poskytnutí dotace poskytovatel zřejmě změnit nesmí, a to ani na žádost příjemce, ani bez ní. Bez žádosti příjemce by podle mého názoru poskytovatel své rozhodnutí o poskytnutí dotace měnit neměl vůbec, i kdyby si takovou možnost v rozhodnutí vyhradil, neboť pro takový postup (jakkoliv v praxi běžný) nemá jako správní orgán podle mého názoru dostatečnou oporu v zákoně. Tím samozřejmě není dotčena možnost odnětí dotace postupem a z důvodů podle ust. § 15 Rozpočtových pravidel, včetně zjištění, že rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo vydáno v rozporu se zákonem nebo právem EU aj.

2.5.3 Přejedchod či převod práv a povinností z rozhodnutí o poskytnutí dotace

Ke změně rozhodnutí o poskytnutí dotace může dojít též v osobě příjemce dotace, a to na žádost příjemce se souhlasem poskytovatele v souvislosti s přechodem práv a povinností v případě přeměny obchodní korporace, přesídlení do zahraničí, převodu obchodního závodu nebo přeměny školské právnické osoby (viz ust. § 14a až § 14da Rozpočtových pravidel).

Pro udělení souhlasu je stěžejní zejména zachování účelu dotace. V případě zamítnutí žádosti nebo nezájmu zanikajícího příjemce o převod dotačního titulu na právního nástupce, musí být poskytovateli vrácena vyplacená dotace nebo její část v závislosti na době, po kterou byly plněny podmínky jejího poskytnutí, nebo na tom, do jaké míry je ohrožen její účel.¹¹⁶

Nástupnická společnost nese objektivní odpovědnost (v případě více právních nástupců odpovídají tito solidárně) za porušení rozpočtové kázně, kterého se dopustil příjemce dotace před účinností přeměny či přesídlení do zahraničí, i kdyby k přechodu práv a povinností z dotačního titulu vůbec nedošlo.

Podobný postup jako v případě přechodu práv a povinností z rozhodnutí o poskytnutí dotace kvůli přeměně obchodní korporace je možné na základě ust. § 14da Rozpočtových pravidel uplatnit v případě koupě obchodního závodu od příjemce dotace,

¹¹⁶ Viz URBANEC, David a Ondřej NYMBURSKÝ. *Převoditelnost dotačního titulu a přeměny obchodních korporací*. Online. In: Epravo.cz, 6. 4. 2018. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/prevoditelnost-dotacniho-titulu-a-premeny-obchodnich-korporaci-107358.html> [citováno 2024-01-07].

který má právní formu obchodní korporace. Zmíněné ustanovení bylo do Rozpočtových pravidel vloženo novelou č. 484/2020 Sb. s cílem reagovat „na potřeby aplikační praxe rozšířením přenositelnosti dotačního titulu na jiný subjekt pro případ převodu obchodního závodu (typicky prodeje obchodního závodu) příjemce dotace (...) [a] odstranit formální překážky, které omezují příjemce dotace v rámci jejich hospodářské činnosti včetně nezbytných dispozic, které přitom neohrožují udržitelnost podpořených projektů nebo dokonce mají za cíl udržet činnost podpořenou dotací (...)“¹¹⁷

V souladu s ust. § 14da Rozpočtových pravidel, jestliže při koupi obchodního závodu uskutečňované dle občanského zákoníku má prodávající i kupující zájem, aby byly na kupujícího převedeny práva a povinnosti z rozhodnutí o poskytnutí dotace, je příjemce dotace jako prodávající povinen požádat poskytovatele o souhlas s převodem práv a povinností z rozhodnutí o poskytnutí dotace. Povinnou přílohou takové žádosti je kupní smlouva a prohlášení, že i po převodu práv a povinností z rozhodnutí o poskytnutí dotace bude zachován účel, pro který byla dotace poskytnuta.

Je-li koupí obchodního závodu ohrožen účel, pro který byla dotace poskytnuta, či jsou-li dány jiné závažné důvody, které by bránily udělení souhlasu s převodem práv a povinností z poskytnuté dotace, poskytovatel žádost zamítne a rozhodne o povinnosti příjemce vrátit vyplacenou dotaci obdobně dle ust. § 14b Rozpočtových pravidel. Jinak poskytovatel žádosti vyhoví.

Z ust. § 14da odst. 6 Rozpočtových pravidel, dle něhož se ust. § 14b, § 14c a § 14d odst. 2 použijí na převod práv a povinností z rozhodnutí o poskytnutí dotace při koupi obchodního závodu obdobně, vyplývá, že taktéž v případě převodu práv a povinností z rozhodnutí o poskytnutí dotace při koupi obchodního závodu by se měl mimo jiné uplatnit obdobný postup jako při zamítnutí žádosti, a to i v případě, kdy příjemce dotace (prodávající) nebo nabyvatel obchodního závodu (kupující) nemá zájem, aby byl spolu s obchodním závodem převeden i dotační titul. Takový výklad však dle mého názoru neodpovídá shora citovanému úmyslu zákonodárce, jelikož nerozšiřoval „možnosti“, nýbrž by implikoval „nutnost“ určitého postupu. Nehledě na vůli zúčastněných stran by totiž

¹¹⁷ Viz KREJZA, Karel; Zbyněk STANJURA a MINISTERSTVO FINANCÍ. *Pozměňovací návrh k sněmovnímu tisku č. 567: Novela z. o rozpočtových pravidlech*. Online, PDF. In: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 15. 9. 2020, č. 6215, Odůvodnění pozměňovacího návrhu, k bodu 1, s. 3. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=567> [citováno 2024-01-07].

prakticky implikoval povinnost příjemce vrátit dotaci i v případě takového prodeje obchodního závodu (navíc bezúplatný převod by touto povinností zřejmě stížen nebyl), kdy strany nemají zájem převést spolu s obchodním závodem i dotační titul. Pokud příjemce nemá zájem na převodu dotačního titulu, ani při převodu obchodního závodu nezaniká (oproti případům přeměny) nebo převádí jen část závodu (třeba i jen je nevýznamnou, nebo nesouvisející s dotací), nevidím k takovému výkladu žádný rozumný a dostatečně silný důvod.

Podobně problematickým se mi jeví výklad zákonného příkazu obdobné aplikace ust. § 14d odst. 2 Rozpočtových pravidel, z něhož by vyplývalo, že kupující obchodního závodu odpovídá za porušení rozpočtové kázně i v případě, že k němu došlo před tím, než nastaly právní účinky převodu obchodního závodu, a to i kdyby na něj práva a povinnosti z rozhodnutí o poskytnutí dotace nebyla převedena. Je-li takových kupujících více, odpovídají za porušení rozpočtové kázně všichni společně a nerozdílně. Přitom je otázkou, zda odpovědnost kupujícího obchodního závodu je dána i v případech, kdy strany neměly zájem na převodu dotačního titulu na kupujícího ani o takový převod nijak neusilovaly. Tím spíše, kdy v případě převodu obchodního závodu nejde *stricto sensu* o právní nástupnictví, je rozsah příkazu obdobné aplikace nejasný.

Domnívám se, že opačný výklad by mohl být legitimizován snad jen tehdy, pokud by hlavním účelem uvedených ustanovení nebylo rozšíření možností převodu dotačního titulu, ale spíše zamezení tomuto převodu či prevence, kterou by chtěl zákonodárce čelit zejména například případům, aby se příjemce prodejem závodu nepřipravil o veškerý majetek a nevyhnul se tak například fakticky splnění případné povinnosti vrátit dotaci nebo provést odvod za porušení rozpočtové kázně. V tomto smyslu by však dle mého názoru neměla být uvedená ustanovení (zejména co do rozsahu zmíněné oznamovací povinnosti prodávajícího a odpovědnosti kupujícího) vykládána, neboť to zjevně nebylo úmyslem zákonodárce. Obdobnou aplikaci je tudíž dle mého názoru nutno vztáhnout jen na případy, kdy příjemce dotace vůbec požádá poskytovatele o souhlas s převodem dotačního titulu v souvislosti s převodem obchodního závodu, nikoliv na veškeré případy převodu obchodního závodu příjemcem dotace.

2.6 Doporučení *de lege ferenda* ohledně „změn pravidel během hry“

Vzhledem ke shora uvedenému lze shrnout následující dílčí závěry a poznatky. Protože dotace je v zásadě nenároková, výměnou za její udělení poskytovatelem musí

příjemce akceptovat poskytovatelem stanovený účel a další případné podmínky jejího udělení s tím, že nese výlučnou a objektivní odpovědnost za jejich dodržení. Tato odpovědnost není vyloučena ani v případě, že poskytovatel věděl o porušení dříve, než poskytl příjemci dotaci, a přesto na ně příjemce neupozornil. Nicméně je relativizována principem přiměřenosti sankce vzhledem k závažnosti porušení a principem ochrany legitimního očekávání příjemce, že mu bude dotace vyplacena, pokud dodrží stanovené podmínky. Jinak ovšem porušení podmínek dotace vede v principu ke vzniku povinnosti příjemce vrátit dotaci zpět do příslušného veřejného rozpočtu, resp. zaplatit odvod za porušení rozpočtové kázně, popř. penále.

Domnívám se, že jak při stanovení podmínek dotace (včetně tzv. snížených odvodů) v rozhodnutí o poskytnutí dotace, tak posléze při ukládání sankcí za porušení těchto podmínek je třeba, aby poskytovatel zohlednil **princip proporcionality**, tedy přiměřenosti mezi závažností porušení a výší za něj stanoveného postihu.

Podmínky (nenárokové) dotace mohou být stanoveny poskytovatelem sice poměrně přísně, ale z principů právního státu vyplývá soudní judikaturou dovozený požadavek, že tyto podmínky je nutno vymezit dostatečně jasně a předvídatelně, aby byl předem znám jejich konkrétní obsah a aby postup při případném zpětném vymáhání vratky poskytnuté dotace byl pro příjemce předvídatelný. Právní neurčitost podmínek dotace formulovaných poskytovatelem nesmí jít k tíži příjemce jakožto slabší strany, poskytovatel dotace nesmí svévolně vykládat obsah neurčitě formulované dotační povinnosti k tíži příjemce dotace a povinnosti příjemce nelze výkladem rozšiřovat k tíži příjemce dotace se sankčními důsledky pro něj. Je tedy chráněno legitimní očekávání příjemce, že v případě dodržení (předem stanovených) podmínek mu bude dotace vyplacena.

Rozhodnutí o poskytnutí dotace totiž zakládá **legitimní očekávání příjemce**, že dodrží-li stanovené podmínky, budou mu peněžní prostředky ve stanovených termínech a za stanovených podmínek vyplaceny. Legitimní očekávání příjemce je podle soudní judikatury založeno i konkrétními ujištěními poskytovatele příjemci zejména o správnosti jeho postupu, a toto **očekávání je třeba zohlednit rovněž při ukládání sankcí**. Jelikož dotační pravidla mají být poskytovatelem stanovena jasně, nemůže jejich nejasnost jít na úkor příjemce coby slabší strany s důsledkem v podstatě sankčního charakteru.

Podle stávající soudní judikatury zřejmě může legitimní očekávání příjemce dotace vzniknout až poté, co bylo vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace, které teprve zakládá

nárok na dotaci podmíněný splněním stanovených podmínek. Předpokladem pro vznik práva dovolávat se legitimního očekávání je poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, zejména poskytovatele. Takové ujištění musí být poskytnuto dopředu, nestačí, že bylo poskytnuto až v následné kontrole provedené poté, co již příjemce porušil stanovené podmínky. Legitimní očekávání je vyloučeno a příjemce se jej nemůže dovolávat ve vztahu ke svému postupu v případě, že se takovým postupem dopustil při nakládání s veřejnými prostředky zjevného porušení právní úpravy, ani kdyby byl poskytovatelem ujištěn o správnosti takového postupu. V takovém případě by se tedy příjemce ani neměl konkrétními ujištěními a schváleními poskytovatele řídit. Tyto případy je však třeba odlišit od situací, kdy postupem příjemce schváleným poskytovatelem dochází jen k porušení podmínek dotace stanovených poskytovatelem. V takových situacích legitimní očekávání vyloučeno není. Naopak platí princip, že pochybení na straně poskytovatele dotace nelze klást k tíži příjemci. Např. v případě, že příjemce se od podmínek odchýlí poté, co poskytovatel mu takové odchýlení se schválil nesprávnou formou, musí nést následky svého pochybení sám poskytovatel, kdežto příjemce jako slabší strana musí být chráněn před svévolí poskytovatele.

Příslušné orgány státní správy, včetně např. ministerstev, které v rámci právních předpisů koncepčně a metodicky řídí postupy v oblasti poskytování dotací, jakož i sami poskytovatelé dotací vydávají za tímto účelem své **metodické pokyny**. Zatímco některé z nich jsou vydávány jako vnitřní přepisy závazné dovnitř veřejné správy, jiné jsou určeny příjemcům dotací z řad fyzických nebo právnických osob. Posledně uvedené metodické pokyny bývají zahrnuty (výslovným odkazem v rozhodnutí o poskytnutí dotace) do podmínek dotace, které jsou pro příjemce závazné, avšak s tím, že je v rozhodnutí předvídána a připuštěna možnost jejich změny (aktualizace) poskytovatelem. Často jsou pak tyto metodické pokyny (podmínky dotace) jednostranně měněny poskytovatelem v průběhu lhůty pro splnění účelu dotace, přestože změna rozhodnutí o poskytnutí dotace podléhá proceduře stanovené v Rozpočtových pravidlech, která předvídá možnost určitých změn rozhodnutí včetně změny podmínek dotace toliko na základě žádosti příjemce (viz ust. § 14o Rozpočtových pravidel). Za problematiku lze považovat nejen změny takových podmínek během lhůty pro dosažení účelu dotace, ale i absenci potřebných přechodných ustanovení, která by řešila kolizní situace způsobené „změnou pravidel během hry“. Uvedená praxe poskytovatelů, mimo jiné, zeslabuje právní jistotu příjemců dotací.

Otázkou je, zda jsou vůbec souladné se zákonem a nakolik požadavek jasnosti a předvídatelnosti naplňují podmínky dotace formulované v různých příručkách či metodických pokynech, které poskytovatel vydává a průběžně aktualizuje a na které v rozhodnutí o poskytnutí dotace odkazuje jako na závazné s tím, že příjemce dotace je povinen se vždy řídit jejich aktuální verzí, vydanou jednostranně poskytovatelem. Za problematické považují zejména případy, kdy jsou tyto příručky a pokyny velmi rozsáhlé, nepřehledně roztržité do řady různých dokumentů a dosti často měněné i během čerpání dotace, aniž by byla přijata vhodná přechodná ustanovení potřebná pro ošetření případných kolizí. Například v případě, že poskytovatel změní pravidla pro výběr dodavatelů zahrnutá do podmínek dotace, měl by podle mého názoru přijmout zároveň přechodné ustanovení, které by výslovně stanovilo, zda se výběrová řízení zahájená před účinností změny dokončí podle dosavadního znění pravidel, nebo jak jinak má příjemce jako zadavatel u nedokončených výběrových řízení po účinnosti změny pravidel postupovat (zda např. musí v krajním případě řízení zrušit atp.). Samotná formulace např. „řídit se vždy aktuální verzí“ totiž neřeší veškeré situace, zejména ne kolizní situace, které mohou nastat, protože zcela zjevně nevyhovuje požadavku dostatečné jasnosti dotačních podmínek.

Legitimní předvídatelnost postupu správních orgánů v souladu se zákonem je jedním z principů právního státu. Pokud správní orgán autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, jeví se protiústavním, aby následně jednotlivce sankcionoval za to, že tyto skutečnosti mocensky aprobované státem v předchozím aktu jsou nesprávné. Podobně nežádoucím a rozporným s principem ochrany legitimního očekávání, ať už založeného u příjemce samotným rozhodnutím o poskytnutí dotace nebo poskytovatelovým schválením určitého postupu příjemce, může být následná změna podmínek dotace ze strany poskytovatele (tzv. „měnění pravidel během hry“).

Přitom Rozpočtová pravidla výslovně předvídají možnost změny podmínek dotace jen změnou rozhodnutí o poskytnutí dotace na základě žádosti příjemce schválené poskytovatelem. Bez žádosti příjemce by podle mého názoru poskytovatel své rozhodnutí o poskytnutí dotace měnit neměl vůbec, i kdyby si takovou možnost v rozhodnutí vyhradil, neboť pro takový postup (jakkoliv v praxi běžný) nemá jako orgán veřejné správy podle mého názoru dostatečnou oporu v zákoně, přičemž je vázán a ve své pravomoci omezen zásadou legality a potřebou výslovného zákonného zmocnění. Jelikož rozumím praktické potřebě poskytovatelů měnit (aktualizovat) v určitém přiměřeném a rozumném rozsahu

nejen svoje interní metodiky, ale i podmínky závazné pro příjemce, navrhuji *de lege ferenda* zakotvit takovou pravomoc poskytovatelů výslovně v ust. § 14 Rozpočtových pravidel, ale s jasně ohraničeným právním rámcem. Například tak, že změny lze realizovat pouze omezeně, tedy jen v některých částech či kategoriích podmínek, které jsou vymezeny buď zákonem nebo poskytovatelem ve výzvě, přičemž musí být upravena přechodná ustanovení a dodrženy základní zásady jako hospodárnost, efektivita, účelnost, přiměřenost, rovnost, nediskriminace a transparentnost.

Specifickými a v zákoně výslovně speciálně upravenými případy změny rozhodnutí o poskytnutí dotace jsou případy přechodu či převodu práv a povinností z rozhodnutí o poskytnutí dotace na právního nástupce příjemce, například v důsledku přeměny obchodní korporace, přesídlení do zahraničí, převodu obchodního závodu nebo přeměny školské právnické osoby. Předpokladem takové změny je jednak žádost příjemce, jednak souhlas poskytovatele, pro jehož udělení je stěžejní zejména zachování účelu dotace. V opačném případě musí příjemce vrátit vyplacenou dotaci. Navíc, patrně v zájmu ochrany státního rozpočtu, zákon stanoví, že právní nástupce nese objektivní odpovědnost za porušení rozpočtové kázně, kterého se dopustil příjemce dotace před účinností přeměny či přesídlení do zahraničí, i kdyby k přechodu práv a povinností z dotačního titulu vůbec nedošlo.

Otázkou je, jak má být vyložen v ust. § 14da odst. 6 Rozpočtových pravidel obsažený příkaz obdobné aplikace ust. § 14b, § 14c a § 14d odst. 2 Rozpočtových pravidel na převod práv a povinností z rozhodnutí o poskytnutí dotace při koupi obchodního závodu. Není jasné, jestli se má rozsah příkazu obdobné aplikace vztáhnout jen na případy, kdy příjemce dotace požádá poskytovatele o souhlas s převodem dotačního titulu v souvislosti s převodem obchodního závodu, nebo na veškeré případy převodu obchodního závodu příjemcem dotace.

Ve prospěch posledně uvedeného výkladu by svědčila zejména jazyková výkladová metoda. Odhlédnuto od důvodové zprávy, ze které vyplývá, že smyslem daného ustanovení bylo rozšířit možnosti převodu dotačního titulu, by jeho pravý smysl mohl spočívat též v prevenci, aby se příjemce prodejem závodu nepřipravil o veškerý majetek a nevyhnul se tak například fakticky splnění případné povinnosti vrátit dotaci nebo provést odvod za porušení rozpočtové kázně. Přijetí takového výkladu by znamenalo, že kupující obchodního závodu odpovídá za porušení rozpočtové kázně i v případě, že k němu došlo předtím, než

nastaly právní účinky převodu obchodního závodu, a to i kdyby na něj práva a povinnosti z rozhodnutí o poskytnutí dotace nebyla převedena.

Poněkud nepřiměřeným se však takový (extenzivní) výklad jeví zejména v případě, že příjemce prodává jen jeden ze svých závodů nebo jeho část (třeba i jen je nevýznamnou, resp. nesouvisející s dotací) a zároveň není účelné převést také dotační titul nebo strany na tom nemají zájem, a proto o souhlas poskytovatele s jeho převodem vůbec nepožádají. Přesto by i v takových případech prodeje obchodního závodu byl příjemce nucen vrátit dotaci. Navíc bezúplatný převod by touto povinností zřejmě stížen nebyl, přestože by se jím příjemce mohl zbavit veškerého majetku, což působí o to více absurdně a kontrastuje s výše uvedenou zásadou prevence a s tím, že smyslem poskytovatelovy úvahy o udělení souhlasu s převodem je především chránit účel dotace.

Vzhledem k výše uvedeným argumentům se kloním spíše k restriktivnímu výkladu, tedy že příkaz obdobné aplikace se vztahuje jen na případy, kdy příjemce dotace požádá poskytovatele o souhlas s převodem dotačního titulu v souvislosti s převodem obchodního závodu, nikoliv na veškeré případy převodu obchodního závodu příjemcem dotace. Nicméně domnívám se, že by bylo užitečné postavit otázku rozsahu obdobné aplikace najisto zpřesňující novelou. Pokud by měl převládnu výklad opačný, tedy spíše extenzivní, domnívám se, že s ohledem na ochranný účel dané normy při takovém výkladu by *de lege ferenda* bylo vhodné zahrnout do ust. § 14da Rozpočtových pravidel nejen úplatné, ale i bezúplatné převody obchodních závodů, kde může být riziko zneužití převodu (vyvedení majetku) nebo nedodržení účelu dotace ještě vyšší.

3. Kontrola dodržení účelu a plnění podmínek dotace příjemcem

3.1 Obecně ke kontrolám nakládání s dotací a různým kontrolním orgánům

3.1.1 Prevenční povinnost, předcházení nesrovnalostem a ochrana před nimi

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě (dále jen „zákon o finanční kontrole“), vymezuje uspořádání a rozsah finanční kontroly jako součásti systému finančního řízení zabezpečujícího hospodaření s veřejnými prostředky (srov. ust. § 3 odst. 1). Jde o kontrolu vykonávanou (mimo jiné) mezi orgány veřejné správy jako kontrolními orgány a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory jako kontrolovanými osobami (viz ust. § 1 odst. 1). Uvedený zákon ukládá v ust. § 4 odst. 1 písm. b) orgánům veřejné správy povinnost zajistit ochranu veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem a jiným nedostatkům, způsobeným zejména porušením právních předpisů, resp. trestnou činností, nebo nehospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním.

Pojem „**nesrovnalost**“ je definován právem EU v čl. 2 odst. 36 tzv. Obecného nařízení jako „*jakékoli porušení ustanovení unijního nebo vnitrostátního právního předpisu týkajícího se jeho uplatňování, které vyplývá z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu zapojeného do provádění fondů ESI, a v důsledku jehož je nebo by mohl být poškozen rozpočet Unie tím, že by byl z rozpočtu Unie uhrazen neoprávněný výdaj.*“

Nesrovnalostí je tedy porušení právních předpisů, ať už právních předpisů EU nebo právních předpisů ČR týkajících se uplatňování právních předpisů EU, v důsledku jednání nebo opomenutí příjemce dotace, které vede (porušuje) nebo by mohlo vést (ohrožuje) ke ztrátě v rozpočtu EU tím, že by byl z tohoto rozpočtu uhrazen neoprávněný výdaj, ať už v důsledku započtení neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu EU nebo do veřejného rozpočtu ČR. Například trestný čin spáchaný v souvislosti s realizací programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU se vždy považuje za nesrovnalost.

Z uvedeného vymezení je předně zřejmé, že nesrovnalostí budou jen taková porušení rozpočtové kázně, která se týkají dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU, nikoliv dotací financovaných jen ze státního rozpočtu. Dále je zřejmé, že nesrovnalost může zahrnovat i jednání charakteru ohrožovacího (nejen porušovacího), jakkoliv je v příslušné metodice Ministerstva financí toto rozlišení zastřeno a pojem nesrovnalost je v ní redukován jen na některé případy porušení rozpočtové kázně. Tato metodika za nesrovnalost (mimo jiné) nepokládá ani provedení neoprávněného výdaje na úrovni

příjemce, pokud dojde k odhalení tohoto neoprávněného výdaje a provedení dostatečné finanční opravy před schválením žádosti o platbu, přestože by tyto případy nadále představovaly podezření na porušení rozpočtové kázně, jež budou předávány příslušným orgánům finanční správy.¹¹⁸

Přítom oproti porušení rozpočtové kázně může nesrovnalost vzniknout nejen na úrovni příjemce dotace, ale již na úrovni žadatele o dotaci. Uvedené potvrzuje i judikatura, která dovodila, že **nepravdivý údaj uvedený v žádosti o poskytnutí dotace je třeba zpravidla považovat na nesrovnalost** ve smyslu tzv. Obecného nařízení.¹¹⁹

K pojmu porušení rozpočtové kázně odkazují na podkapitulu 4.1.1.

3.1.2 Veřejnosprávní kontrola prováděná samotným poskytovatelem

Kontrolovat dodržování účelu a plnění podmínek dotace příjemcem dotace je oprávněn předně sám poskytovatel dotace, a to i prostřednictvím kontroly na místě nebo pomocí dalších nástrojů. Předmětem kontroly na místě je zkoumání skutečného stavu a jeho porovnání se stavem žádoucím, resp. deklarovaným. Kontrola na místě je veřejnosprávní kontrolou a je prováděna na základě ust. § 8a zákona o finanční kontrole a podpůrně na základě zákona č. 255/2012 Sb., kontrolního řádu (dále jen „*kontrolní řád*“).¹²⁰

Vzhledem k postavení poskytovatele dotace jsou pro kontrolu či ukládání nápravných opatření dále relevantní Rozpočtová pravidla, která jsou speciálním právním předpisem k zákonu o finanční kontrole a ke kontrolnímu řádu. Mezi dalšími nástroji poskytovatele, kterými tento může kontrolovat plnění povinností příjemce dotace a jejichž užití rovněž mohou a zpravidla budou předcházet kontrolní zjištění učiněná ve veřejnosprávní kontrole, lze z Rozpočtových pravidel zmínit instituty odnětí dotace,

¹¹⁸ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ. *Metodický pokyn pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích orgánů při implementaci Evropských strukturálních a investičních fondů pro období 2014–2020*. Online, PDF. 3. vydání, 1. 4. 2018. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/sprava-poskytovanych-prostredku/metodicke-materialy-a-stanoviska/2014/metodicky-pokyn-pro-vykon-kontrol-v-odpo-19720> [citováno 2024-01-06].

¹¹⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2019, čj. 7 Afs 198/2018-31, č. 3956/2020 Sb. NSS, bod 38. odůvodnění. Podle něj „zjištění, že uvedenou společnost nebylo možné považovat za MSP, je třeba považovat za ‚nesrovnalost‘ (...).“

¹²⁰ Srov. VEDRAL, Josef. K rozsahu působnosti kontrolního řádu. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*, roč. 49 (2016), č. 6, s. 353–394. ISSN 0139-6005.

nevyplacení dotace nebo výzvu k vrácení dotace či opatření k nápravě, tedy instituty podle ust. § 15, § 14e a § 14f Rozpočtových pravidel.

Z taxativních důvodů uvedených v ust. § 15 Rozpočtových pravidel může poskytovatel tam upraveným postupem, který podléhá správnímu řádu, vydat rozhodnutí o odnětí dotace. Tomuto postupu se budu blíže věnovat v podkapitole 3.2. Z Rozpočtových pravidel plyne dále pro poskytovatele dotace možnost využít dva druhy opatření. Jedním z nich je oprávnění poskytovatele činit v případě zjištění pochybení na straně příjemce opatření sloužící k zajištění nevyplacení finančních prostředků (viz ust. § 14e Rozpočtových pravidel). Tomuto oprávnění se budu blíže věnovat v podkapitole 3.3. Druhým je oprávnění, resp. povinnost poskytovatele učinit v případě zjištění pochybení na straně příjemce u již vyplacených a použitých prostředků opatření sloužící k nápravě či vrácení těchto prostředků tak, aby mohlo být dané pochybení od počátku zhojeno (viz ust. § 14f Rozpočtových pravidel). Tomuto oprávnění se budu blíže věnovat v podkapitole 3.4.

3.1.3 Další kontrolní orgány

Vedle poskytovatele jsou oprávněny kontrolu provádět i další orgány a sám poskytovatel jim k tomu v určitých případech musí či může dát podnět. Například svá kontrolní zjištění z kontroly na místě poskytovatel dotace musí na základě ust. § 25 odst. 4 kontrolního řádu předávat orgánům finanční správy příslušným ke správě odvodů za porušení rozpočtové kázně. Poskytovatel rovněž musí těmto orgánům předávat informace o jím přijímaných opatřeních vůči příjemci dotace a jejich důsledcích; tato povinnost vyplývá z ust. § 14e odst. 5 a § 14f odst. 7 Rozpočtových pravidel.¹²¹

V případě podezření o přestupku příjemce dotace na úseku zadávání veřejných zakázek může dát poskytovatel podnět Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“). Ačkoliv ÚOHS je správním orgánem povoláním k dohledu nad plněním ZZVZ, nevylučuje to pravomoc poskytovatele či orgánů finanční správy rozhodujících v pozici správců daně o odvodu za porušení rozpočtové kázně posuzovat si autonomně otázku dodržení účelu a podmínek dotace příjemcem či otázku porušení rozpočtové kázně včetně otázek porušení ZZVZ. Ostatně zatímco pouze kvalifikovaná porušení ZZVZ, která

¹²¹ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ: Centrální harmonizační jednotka. *Metodický pokyn CHJ č. 14 – Metodika realizace opatření k vypořádání kontrolních zjištění: Aplikace ustanovení § 14e a § 14f rozpočtových pravidel*. Online, PDF. Vydání 2.0, 1. 1. 2022, s. 5. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2021/metodicky-pokyn-chj-c-14--metodika-reali-40429> [citováno 2024-01-06].

pojmově mohou být přestupkem, zakládají pravomoc ÚOHS, jakékoliv porušení ZZVZ může být (obsahově širším) porušením rozpočtové kázně.¹²²

Tyto orgány tak v zásadě mohou postupovat nezávisle na kontrolách vedených podle jiných právních předpisů.¹²³ „Závěr jednoho orgánu veřejné moci, že nedošlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu podle zákona o veřejných zakázkách, proto není na překážku závěru jiného orgánu veřejné moci, že byla porušena rozpočtová kázeň.“¹²⁴ I kdyby ÚOHS po prošetření skutečností uváděných v podnětu poskytovatele neshledal důvody pro zahájení řízení z moci úřední o přestupku podle ust. § 270 odst. 5 ZZVZ, může poskytovatel rozhodnout o nevyplacení (části) dotace podle ust. § 14e odst. 1 Rozpočtových pravidel, dospěl-li sám k závěru, že příjemce porušil své povinnosti stanovené pro poskytnutí dotace tím, že porušil ZZVZ.¹²⁵

Stejně tak to, že poskytovatel dotace při posuzování dodržení účelu či podmínek dotace neshledá v určitém postupu příjemce dotace při zadávání veřejných zakázek porušení ZZVZ, neznamená, že by ÚOHS nemohl shledat v takovém postupu příjemce porušení ZZVZ (resp. přestupek). Přestože by postup příjemce dotace v souvislosti se zadáním veřejné zakázky byl předmětem kontroly ze strany poskytovatele dotace, který by jakékoliv pochybení související s postupem zadavatele v zadávacím řízení neshledal, správním orgánem oprávněným vykonávat dozor nad dodržováním pravidel stanovených zákonem je dle ust. § 248 ZZVZ výhradně ÚOHS, který projednává přestupky podle ZZVZ a ukládá pokuty za jejich spáchání. Je tedy zcela vyloučené, aby jiný správní orgán závazně rozhodoval o předmětu tohoto správního řízení, jímž je možné spáchání přestupků podle ZZVZ příjemcem dotace při zadávání veřejných zakázek. Ačkoliv poskytovatelé dotací v rámci svých kontrol zejména posuzují, zda příjemci dotací splnili všechny podmínky pro poskytnutí dotace, závazné posouzení, zda se příjemce v souvislosti se zadáváním šetřených veřejných zakázek dopustil přestupků podle ZZVZ, náleží výlučně ÚOHS.¹²⁶

¹²² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2021, čj. 8 Afs 114/2019-52, č. 4213/2021 Sb. NSS.

¹²³ Viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, čj. 10 Afs 196/2018-52, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, včetně v něm shrnuté konstantní judikatury.

¹²⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016, čj. 4 Afs 167/2016-47, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

¹²⁵ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2020, čj. 10 A 35/2017-61, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, body 29.–30. odůvodnění.

¹²⁶ Viz rozhodnutí ÚOHS ze dne 18. 8. 2023, čj. ÚOHS-S0235/2023/VZ-30803/2023/500, dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-19374.html>, bod 66. odůvodnění. Srov.

V rámci kontroly hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu může nezávislou kontrolu ve vztahu k prostředkům ze státního rozpočtu včetně dotací poskytovaných právnickým a fyzickým osobám jako příjemcům provádět též Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“). Postupuje při tom zejména podle ust. § 4 a násl. a § 19 a násl. zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. Při kontrole prověřuje, zda kontrolované činnosti jsou v souladu s právními předpisy, přezkoumává jejich věcnou a formální správnost a posuzuje, zda jsou účelné, hospodárné a efektivní. Výsledkem kontrolní činnosti NKÚ jsou kontrolní závěry, tj. písemná zpráva obsahující shrnutí a vyhodnocení skutečností zjištěných při kontrole podle uvedeného zákona.

3.1.4 Podnět poskytovatele orgánu činnému v trestním řízení

V souvislosti s dotacemi přichází v úvahu zjištění skutečností nasvědčujících spáchání některých z trestných činů ve smyslu zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku (dále jen „trestní zákoník“), a to zejména následujících: dotačního podvodu (viz ust. § 212), zkreslování údajů o stavu hospodaření a jmění (viz ust. § 254), vystavení nepravdivého potvrzení nebo zprávy (viz ust. § 259), křivé výpovědi a nepravdivého znaleckého posudku (viz ust. § 346), padělání a pozměnění veřejné listiny (viz ust. § 348) a v případě spolufinancování z prostředků EU (též) poškození finančních zájmů EU (viz ust. § 260).

V případě důvodného podezření na spáchání trestného činu by měl dát poskytovatel dotace podnět příslušnému orgánu činnému v trestním řízení. Poskytovatel zpravidla bude „státním orgánem“ ve smyslu ust. § 8 odst. 1, věty druhé, zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu (dále jen „trestní řád“), majícím povinnost „*neprodleně oznamovat státnímu zástupci nebo policejním orgánům skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin.*“

Domnívám se, že poskytovatel by měl již v rámci trestního oznámení požádat orgán činný v trestním řízení o vyrozumění o učiněných opatřeních do jednoho měsíce od oznámení ve smyslu ust. § 158 odst. 2 trestního řádu, neboť informace o zahájení či nezahájení trestního řízení je pro poskytovatele dotace relevantní z hlediska volby jeho následných procesních postupů. Tento aspekt podrobněji rozeberu v podkapitole 4.5.

3.1.5 Daňová kontrola prováděná příslušnými orgány finanční správy

V souvislosti s podezřením na porušení povinností příjemce dotace v případech, kdy se pojmově může zároveň jednat o porušení rozpočtové kázně, může být u příjemce dotace prováděna též daňová kontrola, jejímž účelem je právě zjištění, zda (ne)došlo k porušení rozpočtové kázně, a případné uložení odvodu a penále.

Tato kontrola je však prováděna správcem daně, nikoliv poskytovatelem dotace, který k ní může dát toliko podnět. Správou odvodů za porušení rozpočtové kázně a příslušného penále jsou totiž pověřeny orgány finanční správy a výkon této správy se řídí daňovým řádem.¹²⁷ Blíže se uvedenému budu věnovat v kapitole 4.

3.1.6 Kontroly (audity) prováděné orgány EU u spolufinancovaných dotací

V případě dotací spolufinancovaných z prostředků EU bývá poskytovatel zároveň pověřen výkonem funkce řídicího orgánu příslušného operačního programu, což je podle čl. 123 až 125 tzv. Obecného nařízení orgán, jehož úkolem je mimo jiné zajistit řádné fungování operačního programu včetně prevence, kontroly a postihu nesrovnalostí ve smyslu práva EU. Podle čl. 126 a 127 tzv. Obecného nařízení je dále nutno u kontroly dotací spolufinancovaných z prostředků EU zmínit auditní orgán, který provádí audity systémového fungování operačního programu včetně ověření na vzorku jednotlivých operací, a v návaznosti na něj i platební a certifikační orgán, který certifikuje platby rovněž z hlediska jejich souladu se závěry auditů.

Ke kontrole dotací spolufinancovaných z prostředků EU jsou oprávněny rovněž orgány EU, z nichž je třeba zmínit zejména Evropskou komisi, Evropský účetní dvůr a Úřad pro boj proti podvodům (OLAF).

V dalších podrobnostech k těmto auditům, včetně možnosti národních orgánů zohlednit závěry takového auditu jako jeden z podkladů pro svůj postup, odkazují na podkapitolu 3.5.3.

¹²⁷ Viz ust. § 44a odst. 11 Rozpočtových pravidel. Věcná působnost orgánů finanční správy je upravena zákonem č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky.

3.1.7 Shrnutí různých kontrolních orgánů

S ohledem na uvedené lze shrnout, že kontrolních orgánů, které kontrolují nakládání s veřejnými prostředky poskytnutými příjemci jako dotace, je celá řada a patří mezi ně zejména tyto:

- poskytovatel dotace, který kontroluje dodržení účelu a podmínek dotace,
- orgány finanční správy (tj. finanční úřady a Odvolací finanční ředitelství, resp. Generální finanční ředitelství) jako správci daně posuzující porušení rozpočtové kázně, resp. rozhodující o prominutí odvodu či penále,
- NKÚ, jenž provádí nezávislou kontrolu ve vztahu k prostředkům ze státního rozpočtu,
- ÚOHS šetřící přestupky na úseku zadávání veřejných zakázek,
- Policie ČR a další orgány činné v trestním řízení, které šetří trestné činy včetně dotačního podvodu nebo poškození finančních zájmů EU atp.,
- řídicí orgán a auditní orgán, resp. platební a certifikační orgán, které provádějí na národní úrovni kontroly a audity operací spolufinancovaných z rozpočtu EU, resp. certifikují platby, a
- Evropská komise, Evropský účetní dvůr a Úřad pro boj proti podvodům (OLAF), které provádějí z pozice EU audity systému a operací spolufinancovaných z rozpočtu EU.

3.2 Odnětí dotace

Poskytovatel může zahájit řízení o **odnětí dotace** a rozhodnutím v něm vydaným dotaci odejmout z důvodů taxativně uvedených v ust. § 15 odst. 1 písm. a) až h) Rozpočtových pravidel. Například pokud by po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace došlo k vázání prostředků státního rozpočtu [viz písm. a)], bylo by zjištěno, že rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo vydáno v rozporu se zákonem nebo právem EU, nebo že příjemce uvedl nepravdivé údaje již v žádosti o dotaci [viz písm. b)], anebo že nemůže být splněn řádně nebo včas účel, na který byla dotace poskytnuta, ledaže již byla zahájena daňová kontrola k prošetření toho, zda došlo k porušení rozpočtové kázně [viz písm. d)]. *„Na překážku postupu poskytovatele nemůže být, že již mohlo dojít k porušení rozpočtové kázně, o kterém však poskytovatel ani finanční úřad nemusí vědět. Pokud však finanční úřad*

*zahájil daňovou kontrolu u příjemce dotace (...) zaměřenou na porušení rozpočtové kázně, pak poskytovatel řízení o odnětí dotace nezahájí.*¹²⁸

Pouze pokud důvodem odnětí dotace bylo vázání prostředků státního rozpočtu, nemusí příjemce dotace při odnětí dotace vracet již vyplacenou část prostředků. Odnětí dotace z jiných důvodů se vztahuje jak k prostředkům již vyplaceným, tak nevyplaceným. Prostředky, které již byly příjemci vyplaceny (tj. odeslány z účtu poskytovatele), má příjemce povinnost poskytovateli při odnětí dotace vrátit. To platí i v případě, že důvodem odnětí dotace je zjištění, že rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo vydáno v rozporu se zákonem nebo právem EU [viz písm. c)]. „*Jde o stejný přístup jako v případě veřejné podpory, kterou je v případě jejího nedovoleného poskytnutí [nutno] vrátit bez ohledu na to, zda její příjemce věděl, že jde o nedovolenou veřejnou podporu*” [srov. písm. e)].¹²⁹ Zřejmě tedy nebude brán zřetel na případnou dobrou víru, resp. nebude chráněno legitimní očekávání příjemce dotace v to, že rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo vydáno legálně. I kdyby byl příjemce v dobré víře v legálnost rozhodnutí o poskytnutí dotace, bude muset vrátit dotaci, kterou obdržel na základě nelegálního rozhodnutí.

Dojde-li ke zjištění, že byl umožněn výkon nelegální práce, je možné odejmout prostředky poskytnuté v období až 12 měsíců před takovým zjištěním [viz písm. f)].

Dotaci lze též odejmout na základě existence pravomocného rozsudku, dle něhož byl spáchán trestný čin v souvislosti s podáním žádosti o poskytnutí dotace [viz písm. g)] nebo v souvislosti s použitím peněžních prostředků získaných dotací [viz písm. h)]. Tyto důvody může poskytovatel použít k odnětí dotace i v případě, že „*nedošlo nebo není známo, že by došlo k porušení rozpočtové kázně a není možné použít ani žádný jiný důvod, pro který lze dotaci odejmout.*“¹³⁰

Dosud nevyplacenou část odňatých prostředků poskytovatel nebude v žádném případě příjemci vyplácet. Nabytím právní moci rozhodnutí o odnětí dotace totiž zaniká příjemci nárok na jejich výplatu.

¹²⁸ Viz MINISTERSTVO FINANČÍ. *Důvodová zpráva*. Online. In: Návrh zákona [č. 484/2020 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 další související zákony. Čj. MF-30283/2018/1104-6, čj. OVA 344/19, schválený usnesením Vlády ČR č. 535/2019 ze dne 30. 7. 2019, Zvláštní část, Část první, K čl. I, bod 31, s. 38. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNB8PM3P5G/> [citováno 2024-01-06].

¹²⁹ Viz tamtéž, body 33–34, s. 38.

¹³⁰ Viz tamtéž, bod 32, s. 38.

Na řízení o odnětí dotace se v souladu s ust. § 15 odst. 2 Rozpočtových pravidel použije správní řád, dle něhož musí být příjemci oznámeno zahájení řízení, umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí a vyjádřit se k nim, rozhodnutí o odnětí musí mít náležitosti správního rozhodnutí, musí být doručeno příjemci do vlastních rukou, příjemce má právo proti němu podat opravný prostředek (tj. odvolání, resp. rozklad) atp. Rozhodnutí o odnětí dotace podléhá soudnímu přezkumu.

3.3 Nevyplacení dotace

3.3.1 Podstata nevyplacení a jeho rozsah

Zákon, konkrétně ust. § 14e Rozpočtových pravidel, svěřuje poskytovateli dotace oprávnění **nevyplatit** dotaci či její část, resp. pozastavit její vyplácení, pokud se důvodně domnívá, že příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel či podmínky dotace stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace. To se netýká podmínek, u nichž v souladu s ust. § 14 odst. 4 písm. j) Rozpočtových pravidel poskytovatel v tomto rozhodnutí stanovil, že jejich nedodržení není neoprávněným použitím podle ust. § 3 písm. e) Rozpočtových pravidel. Smyslem tohoto nevyplacení, jehož předpokladem může být i jen pouhé podezření o porušení, je především **prevence** neoprávněného použití peněžních prostředků příjemcem. Toto oprávnění poskytovatele je ústavně konformní, neboť je odůvodněno veřejným zájmem na ochraně před porušováním povinností příjemcem.¹³¹

Při stanovení částky, kterou nevyplatí, musí poskytovatel vycházet z rozhodnutí o poskytnutí dotace; pokud v něm byl za porušení příslušné podmínky stanoven snížený odvod podle ust. § 14 odst. 5 Rozpočtových pravidel, je vázán stanoveným rozmezím a v jeho rámci přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Poskytovatel přitom musí zohlednit okolnosti konkrétního porušení a postupovat v souladu s principem **proporcionality** mezi závažností porušení a výší za něj stanoveného postihu spočívajícího v nevyplacení dotace či její části.¹³²

¹³¹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, č. 177/2015 Sb.

¹³² Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2014, čj. 4 As 215/2014-40, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>. Viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2014, čj. 2 As 106/2014-46, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

3.3.2 Legislativní a judikurní vývoj ve vztahu k nevyplacení

Do Rozpočtových pravidel bylo ust. § 14e vloženo novelou č. 465/2011 Sb. s účinností od 30. 12. 2011, přičemž důvodem nevyplacení bylo pouze porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu EU. Zmíněná novela zároveň zakotvila do ust. § 44a odst. 5 písm. b) Rozpočtových pravidel povinnost orgánů finanční správy započíst nevyplacenou část dotace do plnění povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně. K pojmu porušení rozpočtové kázně odkazují na podkapitolu 4.1. Postup nevyplacení byl zákonem pojímán jako jednoinstanční a nepodléhající správnímu řádu ani soudnímu přezkumu.¹³³

Dne 20. 2. 2015 nabyla účinnosti novela č. 25/2015 Sb., kterou bylo znění ust. § 14e Rozpočtových pravidel zásadně upraveno, přičemž byla jednak zrušena výluka aplikovatelnosti správního řádu a protiústavní výluka soudního přezkumu (viz podkapitoly 3.3.3 a 3.6.2), jednak se možnost nevyplacení rozšířila na všechny dotace poskytované v režimu Rozpočtových pravidel a na porušení takřka jakýchkoli povinností s touto dotací souvisejících. Při tom bylo umožněno podat proti nevyplacení námitky jako řádný opravný prostředek zakotvený zákonem. Zároveň byla zákonodárcem vypuštěna možnost započtení podle ust. § 44a odst. 5 písm. b) Rozpočtových pravidel a vloženo nové ust. § 14f Rozpočtových pravidel, které umožňuje poskytovateli vyzvat příjemce k vrácení již vyplacených a použitých finančních prostředků a které ve svém odst. 5 předvídá možnost započtení takto vrácené části dotace do plnění povinnosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně.¹³⁴

Do relativního ustálení soudní judikatury, resp. zčásti i do uvedené novelizace byl výklad ust. § 14e Rozpočtových pravidel velmi nejasný, zejména v případech částečného vyplacení a částečného nevyplacení prostředků nebo v případě využívání financování *ex-ante* dotací. Rovněž nebyl zřejmý vhodný postup v případech, kdy v rámci jednoho projektu s vícero etapami došlo k částečnému vyplacení prostředků pouze u některých etap projektu a zjištěná pochybení se dotýkala realizace celého projektu. Hrozil tak nejednotný

¹³³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2015, čj. 2 Afs 226/2015-39, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 17. odůvodnění.

¹³⁴ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ: Centrální harmonizační jednotka. *Metodický pokyn CHJ č. 14 – Metodika realizace opatření k vypořádání kontrolních zjištění: Aplikace ustanovení § 14e a § 14f rozpočtových pravidel*. Online, PDF. Vydání 2.0, 1. 1. 2022, s. 5. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2021/metodicky-pokyn-chj-c-14--metodika-reali-40429> [citováno 2024-01-06].

a nesprávný postup ze strany poskytovatelů dotací.¹³⁵ Z nyní již relativně ustálené soudní judikatury vyplývá rozlišení, kdy může být nevyplacení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel **trvalé**, a kdy naopak pouze **dočasné** (viz podkapitola 3.3.4).

Toto rozlišení dovodil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu z toho, že poskytovateli dotace zákon výslovně svěřuje pravomoc nevyplatit dotaci, a to i takovou, která doposud vyplacena nebyla, aniž by došlo (resp. vůbec pojmově mohlo dojít) k porušení rozpočtové kázně. Případné podezření na porušení dotačních podmínek, aniž by došlo k výplatě dotace, totiž nikdy nebude zároveň porušením rozpočtové kázně. Oproti tomu zákon svěřuje finančnímu úřadu výslovně pravomoc rozhodovat toliko o porušení rozpočtové kázně, k němuž může pojmově dojít až od vyplacení prostředků.¹³⁶

Mám za to, že uvedený výklad rozšiřuje pravomoc poskytovatele dotace nad rámec původního úmyslu zákonodárce,¹³⁷ který patrně sledoval při zavedení ust. § 14e do Rozpočtových pravidel toliko svěřit poskytovateli pravomoc dočasně pozastavit vyplácení dotace (nikoliv ji definitivně krátit). Tedy zamýšlel toto koncipovat pouze jako faktické a dočasné nevyplacení. Tomu by nasvědčovala i argumentace obsažená v nálezu Ústavního soudu k ust. § 14e Rozpočtových pravidel, v němž tento hovořil o nevyplacení jen jako o dočasném pozastavení výplaty dotace. Avšak zákonodárce zároveň vyloučil soudní přezkum, což bylo tímž nálezem Ústavního soudu shledáno jako protiústavní.¹³⁸ Zákonodárcův úmysl jako celek (včetně toliko dočasné povahy opatření) tak zřejmě nebyl brán většinou soudců rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu při výkladu charakteru nevyplacení podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel v potaz. To potvrzuje i navazující judikatura tohoto soudu, když zastává tezi, že v důsledku nálezu Ústavního

¹³⁵ Srov. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Zpráva o pokroku v odstraňování legislativních a nelegislativních bariér implementace ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020*. Projednaná jako bod č. 32/18 na jednání Vlády ČR dne 31. 1. 2018 [nepublikováno].

¹³⁶ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS.

¹³⁷ Viz tamtéž, bod 21. odlišného stanoviska soudkyně Jany Brothánkové. Srov. VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (ŠABATOVÁ, Alena). *Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci postupu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy dle § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015*. Online. 25. 10. 2016, sp. zn. 5483/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4444> [citováno 2024-01-06].

¹³⁸ Viz nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, č. 177/2015 Sb.

soudu došlo ke změně pojmání povahy správního aktu nevyplacení a odkazy na úmysl zákonodárce o pojetí tohoto aktu neobstojí ve světle nálezu Ústavního soudu.¹³⁹

V důsledku uvedených výkladů soudní judikatury a shora uvedené novelizace se ust. § 14e Rozpočtových pravidel uplatní převážně jako postih porušení zjištěných před vyplacením finančních prostředků příjemci, jak vyložím v podkapitole 3.3.5. V té zároveň ukážu, že dočasné nevyplacení dotace se jeví být prakticky téměř nepoužitelné.

3.3.3 Použití správního řádu a materiální rozhodnutí

Nevyplacení dotace nebo její části podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel není zákonem označováno jako rozhodnutí, nýbrž jako opatření (na rozdíl od „rozhodnutí o námitkách“ proti tomuto opatření). V samotných Rozpočtových pravidlech není předepsána ani forma, jakou poskytovatel o tomto opatření informuje. Avšak podle závěrů soudní judikatury musí toto opatření splňovat určité formální a obsahové náležitosti, podobně jako rozhodnutí podle ust. § 68 správního řádu,¹⁴⁰ zejména obsahovat důvod nevyplacení a musí z něj být zřejmé, zda se jedná o nevyplacení dočasné či trvalé.¹⁴¹

Informování o nevyplacení je judikaturou považováno za rozhodnutí v materiálním smyslu podle ust. § 65 s. ř. s.¹⁴² Toto pojetí nevyplacení podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel (ve znění do účinnosti novely č. 25/2015 Sb.) potvrdil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.¹⁴³ Shodně, tj. že jde o rozhodnutí v materiálním smyslu (nikoliv zásah), zřejmě budou správní soudy judikovat v obdobných věcech i nadále, za aktuálně účinného znění zákona.¹⁴⁴ Otázka povahy nevyplacení jako rozhodnutí je tedy významná i z hlediska jeho přezkumu ve správním soudnictví. Opravným prostředkům proti nevyplacení dotace a soudnímu přezkumu v těchto věcech se budu věnovat v podkapitole 3.6.2.

¹³⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2015, čj. 2 Afs 226/2015-39, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 15. odůvodnění.

¹⁴⁰ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2021, čj. 8 A 76/2019-48, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 20. odůvodnění.

¹⁴¹ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 1963/2016 Sb. NSS. Srov. MATUŠKOVÁ, Tereza. Problematické aspekty soudního přezkumu nevyplacení dotace. *Soudní rozhledy*, roč. 24 (2018), č. 11-12, s. 346-352. ISSN 1211-4405

¹⁴² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2015, čj. 2 Afs 226/2015-39, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 16. odůvodnění.

¹⁴³ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 1963/2016 Sb. NSS.

¹⁴⁴ Srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2020, čj. 3 A 118/2016-57, [nepublikováno].

Na rozhodování poskytovatele o nevyplacení dotace či její části se použije podpůrně správní řád, na čemž podle mého názoru v zásadě nic nemění ani ust. § 14q Rozpočtových pravidel. Nejasnosti však přetrvávají co do otázky rozsahu použití správního řádu, neboť ani soudní judikatura není v tomto doposud zcela konzistentní.

Tak například **Městský soud v Praze vycházel spíše z názoru o neomezené aplikaci správního řádu**, když dovodil, že použitelnost ust. § 41 odst. 2 správního řádu, které umožňuje požádat o prominutí zmeškání úkonu, je na základě ust. § 14q odst. 1 Rozpočtových pravidel vyloučena jen v případě řízení o poskytnutí dotace, a nelze ji tedy *a priori* bránit v rámci nevyplacení dotace, kterým dochází k úpravě výše poskytnutých dotačních prostředků požadovaných příjemcem k proplacení.¹⁴⁵

Oproti tomu **Nejvyšší správní soud zaujal touž dobou názor, že v případě postupu podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel se správní řád použije podpůrně nikoliv v plném rozsahu, nýbrž jen bez vyloučených ustanovení** uvedených ve výčtu obsaženém v ust. § 14q odst. 1 Rozpočtových pravidel (jako je např. ust. § 41 správního řádu týkající se navrácení v předešlý stav). Použijí se tedy jen taková ostatní ustanovení správního řádu, jejichž použití Rozpočtová pravidla nevyklučují a těmito ustanoveními řešené otázky (např. dokazování) samostatně neupravují.¹⁴⁶

3.3.4 Dvojitý charakter nevyplacení (dočasný a trvalý)

Pro podezření na porušení dotačních pravidel, aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně, o kterém rozhoduje finanční úřad coby správce daně, nebo se jednalo o taxativní důvody pro odnětí dotace uvedené v ust. § 15 Rozpočtových pravidel, může poskytovatel dotaci definitivně snížit rozhodnutím o nevyplacení dle ust. § 14e Rozpočtových pravidel s účinky odnětí dotace podle ust. § 15 Rozpočtových pravidel.¹⁴⁷

V konkrétním případě je tudíž třeba zkoumat, zda již došlo k porušení rozpočtové kázně či nikoliv, přičemž *„tyto situace je třeba důsledně odlišovat“*, k čemuž *„je třeba zjistit časovou souslednost jednotlivých skutečností (porušení povinností a vyplacení*

¹⁴⁵ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2021, čj. 18 A 98/2020-40, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 23. odůvodnění.

¹⁴⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2021, čj. 1 Afs 370/2020-34, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, body 11.–12. odůvodnění.

¹⁴⁷ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, body 74.–77. odůvodnění. Dále viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2020, čj. 3 A 118/2016-57, [nepublikováno], body 46.–49. odůvodnění.

příslušné částky dotace)“. Pokud by totiž k porušení rozpočtové kázně již došlo, nebyl by poskytovatel dotace oprávněn dotaci definitivně snížit, ale pouze dočasně pozastavit její vyplacení (nevyplatit následující splátku dotace) vzhledem k „*podezření poskytovatele, že již vyplacené prostředky příjemce použil v rozporu s podmínkami dotačního rozhodnutí.*“¹⁴⁸

V případě zálohového vyplácení dotace tak, že „*na příslušnou etapu je poskytnuta pouze část předpokládaných výdajů a zbytek je vyúčtován spolu s další žádostí o platbu*“, může dojít k tomu, že „*platba dotace, která je poskytovatelem podle § 14e rozpočtových pravidel krácena v důsledku porušení pravidel (...) může být určena i na výdaje spojené s předchozí částí projektu (kde již došlo k případnému pochybení) – tedy k doplacení zálohovaných výdajů, a zároveň k předfinancování další etapy. V takovém případě již mohlo dojít k porušení rozpočtové kázně a je dána pravomoc správce daně posoudit vytykané pochybení a rozhodnout, zda se příjemce dopustil porušení rozpočtové kázně a kolik v daném případě činí částka odvodu, byť ještě může zbývat k doplacení příslušné zakázky celá částka odpovídající danému pochybení.*“¹⁴⁹

Rozpočtová pravidla výslovně neřeší situace, kdy poskytovatel dotace nesouhlasí s názorem finančního úřadu, resp. nevyplatí příjemci zadržené finanční prostředky, přestože finanční úřad nevyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně; nadto Rozpočtová pravidla ani nestanoví žádné lhůty, v nichž mají příslušné orgány rozhodnout.¹⁵⁰ Právě vzhledem k uvedené mezeře v zákoně dotvořila soudní judikatura právo tak, že poskytovatel dotace je oprávněn rozhodnout o trvalém nevyplacení dotace příjemci, ale pouze týká-li se porušení na straně příjemce dotace finančních prostředků, které dosud nebyly příjemci vyplaceny.¹⁵¹

Pokud se naopak porušení týká prostředků, které již byly vyplaceny, je poskytovatel dotace povinen zaslat příjemci výzvu k provedení opatření k nápravě či výzvu k vrácení dotace dle ust. § 14f Rozpočtových pravidel. Jestliže příjemce dle příslušné výzvy nezjedná nápravu či nevrátí dotaci, předává poskytovatel věc formou podnětu finančnímu úřadu, který přistoupí k provedení daňové kontroly ve věci porušení rozpočtové kázně. Existují-li

¹⁴⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-78, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

¹⁴⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2018, čj. 6 Afs 358/2017-39, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>. Srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2020, čj. 15 A 10/2018-46, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

¹⁵⁰ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, č. 177/2015 Sb.

¹⁵¹ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS.

zároveň dosud neproplacené prostředky dotace, je poskytovatel v těchto případech oprávněn aplikovat ust. § 14e Rozpočtových pravidel tak, že dočasně pozastaví výplatu těchto prostředků do doby, než finanční úřad rozhodne ve věci porušení rozpočtové kázně. Poskytovatel je rozhodnutím finančního úřadu v zásadě vázán (viz podkapitola 3.3.6).

3.3.5 Pomyslný soumrak nad dočasným pozastavováním vyplácení dotace

Mám za to, že význam a praktická využitelnost dočasného pozastavení vyplácení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel značně poklesly od 20. 2. 2015, tj. od účinnosti novely č. 25/2015 Sb., jež do Rozpočtových pravidel včlenila ust. § 14f Rozpočtových pravidel umožňující poskytovateli vyzvat příjemce k nápravnému opatření či vrácení dotace (viz podkapitola 3.4) a zrušila možnost započíst podle ust. § 44a odst. 5 písm. b) Rozpočtových pravidel nevyplacenou dotaci do plnění povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně. Poskytovatelem nevyplacenou dotaci již tedy finanční úřad nezapočte proti výši odvodu. Poskytovatel by tudíž měl příjemci pozastavenou částku dotace nakonec vyplatit, jinak by se vůči příjemci dopustil nezákonného zásahu (viz podkapitola 3.3.6).

Využitelnost dočasného nevyplacení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel se v zásadě omezuje na případy, ve kterých není možné použít výzvu dle ust. § 14f Rozpočtových pravidel (tj. např. v případě nedodržení účelu dotace). Tato výzva má totiž v zásadě **aplikační přednost** před ust. § 14e Rozpočtových pravidel (viz podkapitola 3.5.4). Výjimečně však bude nevyplacení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel nadále využitelné, a to i v případech dotací financovaných *ex ante*, u kterých nelze vyloučit případ konečného nevyplacení dotace v části, která díky více etapovému financování ještě nebyla vyplacena příjemci. Neztotožňuji se proto s názorem Ministerstva financí coby gestora zákona (Rozpočtových pravidel), že (údajně) není vhodné aplikovat ust. § 14e Rozpočtových pravidel u dotací financovaných *ex ante* (jednorázových i postupně vyplácených).¹⁵² Navíc jsem toho názoru, že může-li poskytovatel dotace v určitých případech trvale krátit doposud nevyplacenou dotaci, tím spíše musí mít v těchto případech možnost využít mírnějšího prostředku a dotaci nevyplatit pouze dočasně.

¹⁵² Viz MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Zpráva o pokroku v odstraňování legislativních a nelegislativních bariér implementace ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020*. Projednaná jako bod č. 32/18 na jednání Vlády ČR dne 31. 1. 2018 [nepublikováno].

3.3.6 Zásadní vázanost poskytovatele názorem správce daně

Poskytovatel dotace je oprávněn posuzovat plnění povinností příjemce dotace, ale tyto závěry poskytovatele nejsou závazné pro finanční úřad coby správce daně.¹⁵³

Soudní judikatura naopak dovodila, že došlo-li již k porušení rozpočtové kázně (resp. pojme-li o tom poskytovatel podezření), **náleží konečné posouzení** v takové věci **finančnímu úřadu a poskytovatel je jeho názorem v zásadě vázán**. Dojde-li finanční úřad na základě výsledku daňové kontroly provedené ve vztahu ke skutečnostem, ze kterých podezření poskytovatele vychází, k závěru, že se příjemce porušení rozpočtové kázně v tvrzeném rozsahu nedopustil, musí poskytovatel tento závěr respektovat a dotaci v části adekvátní se závěrem finančního úřadu vyplatit příjemci dotace.¹⁵⁴ Tuto (nevyplacenou) část dotace je poskytovatel povinen příjemci vyplatit, aniž by musel odstraňovat své případné rozhodnutí o (dočasném) nevyplacení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel, které totiž v takovém případě pozbývá účinků, a poskytovatel již nemá oporu pro to, aby na nevyplacení dotace dále trval.¹⁵⁵

Trvání poskytovatele na nevyplacení dotace v rozporu se závazným názorem finančního úřadu o neporušení rozpočtové kázně příjemcem **by přitom mohlo být soudem posouzeno jako nezákonný zásah** poskytovatele vůči příjemci. Tak tomu bylo například ve věci sp. zn. 11 A 135/2021 posuzované Městským soudem v Praze.¹⁵⁶ Nutno dodat, že uvedený právní názor soudu (prvního stupně) bude ještě podroben přezkumu ze strany Nejvyššího správního soudu na základě kasační stížnosti podané poskytovatelem.¹⁵⁷

Ovšem striktní **vázanost poskytovatele dotace názorem finančního úřadu** o porušení rozpočtové kázně **se uplatní jen ve věcech, ve kterých má finanční úřad**

¹⁵³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, čj. 2 Afs 334/2016-42, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>. Viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2020, čj. 5 Afs 11/2019-33, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 22. odůvodnění.

¹⁵⁴ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS. Dále viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2017, čj. 11 A 61/2015-55, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

¹⁵⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2018, čj. 6 Afs 358/2017-39, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

¹⁵⁶ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2022, čj. 11 A 135/2021-70, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

¹⁵⁷ Jde o řízení vedené Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 10 Afs 130/2022.

pravomoc posoudit porušení rozpočtové kázně (tj. tam, kde již došlo k výdeji peněžních prostředků) **a kdy poskytovatel nemá právo dotaci definitivně snížit.**¹⁵⁸

Jelikož poskytovatel dotace je povinen informovat finanční úřad v souladu s ust. § 14e odst. 5 Rozpočtových pravidel o jakémkoliv nevyplacení dotace podle ust. § 14e odst. 1 Rozpočtových pravidel, v praxi může dojít k situacím, kdy se finanční úřad vyjádří k porušení povinnosti příjemce, aniž by došlo (resp. vůbec mohlo dojít) k porušení rozpočtové kázně, k jehož posouzení by jinak byl finanční úřad příslušný.

Zmíněná vázanost tudíž není absolutní, nýbrž je soudní judikaturou relativizována, třebaže výslovně jen ve věcech, ve kterých není dána pravomoc finančního úřadu k rozhodnutí o porušení rozpočtové kázně (protože k takovému porušení dojít nemohlo, když ještě nedošlo k výdeji peněžních prostředků), **ale kde má poskytovatel pravomoc dotaci definitivně snížit a může se odůvodněně odchýlit od názoru finančního úřadu. Nové rozhodnutí poskytovatele o tom, že část dotace nebude vyplacena, není vyloučeno za předpokladu, že jde o případ, kdy poskytovatel má pravomoc dotaci definitivně snížit, přesvědčivě zdůvodní závažnost porušení dotačních podmínek, vypořádá se s rozdílným názorem finančního úřadu a zhodnotí vliv porušení na dotaci jako celek.**¹⁵⁹

Neměl-li tedy v dané věci finanční úřad pravomoc rozhodnout o odvodu za porušení rozpočtové kázně, **může se poskytovatel dotace v dalším rozhodnutí vymezit proti jeho zjištěním z daňové kontroly, neboť jejím výsledkem není vázán, nýbrž má sám pravomoc dotaci snížit.**¹⁶⁰ Soudní judikatura přitom v tomto ohledu připustila, že poskytovatel takto může dotaci definitivně snížit i v případě více etapového vyplácení dotace, kdy poslední část nebyla nevyplacena, ale mělo zde dojít k porušení dotačních podmínek.¹⁶¹ Ostatně ve vztahu k zatím neproplacené etapě projektu by finanční úřad (až do jejího proplacení) zřejmě ani nemohl dospět k závěru, že došlo k porušení rozpočtové kázně, neboť takové porušení je pojmově vyloučeno, dokud nebyly peněžní prostředky

¹⁵⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2019, čj. 10 Afs 376/2017-49, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 21. odůvodnění.

¹⁵⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2018, čj. 2 Afs 343/2017-25, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

¹⁶⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2018, čj. 6 Afs 358/2017-39, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

¹⁶¹ Blíže viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2020, čj. 1 Afs 126/2019-32, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 27. odůvodnění.

příjemci vyplaceny. Právě v těchto případech je prolomena vázanost poskytovatele názorem finančního úřadu coby správce daně ve věci porušení rozpočtové kázně. V ostatních případech však zpravidla bude poskytovatel názorem správce daně vázán.

3.4 Výzva k nápravě či vrácení dotace

3.4.1 Základ pravomoci poskytovatele a společné rysy výzev

Poskytovateli jsou v ust. § 14f odst. 1 a 3 Rozpočtových pravidel svěřena v podstatě dvě oprávnění, a to vyzvat příjemce k provedení opatření k nápravě, nebo vyzvat příjemce k vrácení dotace či její části. Navzdory řadě shodných prvků se předpoklady pro jejich uplatnění liší. Výzva k opatření k nápravě má v principu přednost před výzvou k vrácení dotace. Společné mají obě výzvy mimo jiné to, že jsou reakcí poskytovatele na zjištěná důvodná podezření o porušení povinností příjemce, pro něhož však nejsou závazné.

3.4.2 Výzva k opatření k nápravě

Podle ust. § 14f odst. 1 Rozpočtových pravidel je poskytovatel dotace oprávněn vyzvat písemně bez zbytečného odkladu příjemce dotace k tomu, aby ve stanovené lhůtě provedl opatření k nápravě. Zákonným předpokladem uplatnění tohoto oprávnění je důvodná domněnka poskytovatele vzešlá na základě kontrolního zjištění nebo zjištění z provedeného auditu, že příjemce dotace v přímé souvislosti s dotací porušil podmínku,

- a) za které byla dotace poskytnuta,
- b) u níž poskytovatel podle ust. § 14 odst. 5 stanovil, že její nesplnění bude postíženo nižším odvodem, než kolik činí celková částka dotace, a
- c) jejíž povaha umožňuje nápravu v náhradní lhůtě.

Tyto předpoklady musí být splněny kumulativně.

Jazykovým a systematickým výkladem jednotlivých odstavců ust. § 14f Rozpočtových pravidel (srov. odst. 1 a 3) lze dle mého názoru dovodit, že nehledě na povahu porušení a jeho napravitelnost nemůže poskytovatel použít výzvu k opatření k nápravě v případě, kdy příjemce poruší povinnost stanovenou mu výlučně právním předpisem, aniž by tato povinnost byla výslovně uvedena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako podmínka, za které mu byla dotace poskytnuta.

Výzva k provedení opatření k nápravě je využitelná jen v případech takových porušení dotačních podmínek, která zahrnul poskytovatel výslovně do rozhodnutí

o poskytnutí dotace a u kterých v něm výslovně stanovil tzv. „snížený odvod“, a to za předpokladu, že povaha daného porušení objektivně umožňuje nápravu v náhradní lhůtě. Snížené odvody přichází v úvahu především v případě méně závažných porušení podmínek, u nichž by tedy mělo být preferováno provedení nápravy před finančním postihem příjemce.

Otázku, jaké porušení svou povahou umožňuje či neumožňuje nápravu v náhradní lhůtě, je dle mého názoru třeba posuzovat podle konkrétních okolností individuálního případu. Bude se jednat především o případy porušení nemajících finanční dopady, nýbrž porušení jen administrativního charakteru, např. nepředložení monitorovacích zpráv ve stanoveném termínu, které lze napravit jejich dodatečným zasláním. Jako další příklady lze uvést dodatečné splnění informačních a propagačních povinností, nebo povinnosti pojistit majetek pořízený z poskytnuté dotace atp.¹⁶²

Podle mého názoru se však případy napravitelných porušení neomezují nutně pouze na nefinanční porušení. Příkladem výjimečně možné nápravy porušení majícího finanční dopad je např. případ tzv. „mylné platby“, tzn. provedení neoprávněného výdaje ze zvláštního projektového účtu a neprodlený návrat mylně odeslané částky zpět na tento účet.

3.4.3 Výzva k vrácení dotace

Podle ust. § 14f odst. 3 Rozpočtových pravidel má poskytovatel v tam uvedených případech oprávnění vyzvat písemně příjemce k vrácení dotace či její části ve lhůtě stanovené v takové výzvě. Konkrétně v případě důvodného podezření poskytovatele o tom, že se příjemce dopustil v přímé souvislosti s dotací porušení povinnosti stanovené právním předpisem [vyjma ostatních povinností ve smyslu ust. § 14 odst. 4 písm. i) Rozpočtových pravidel, jejichž nedodržení není neoprávněným použitím podle ust. § 3 písm. e) Rozpočtových pravidel], nebo porušení dotační podmínky, u něhož nemůže poskytovatel

¹⁶² Viz např. MINISTERSTVO FINANCÍ: Centrální harmonizační jednotka. *Metodický pokyn CHJ č. 14 – Metodika realizace opatření k vypořádání kontrolních zjištění: Aplikace ustanovení § 14e a § 14f rozpočtových pravidel*. Online, PDF. Vydání 2.0, 1. 1. 2022, s. 18. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2021/metodicky-pokyn-chj-c-14--metodika-reali-40429> [citováno 2024-01-06]. Srov. MINISTERSTVO FINANCÍ. *Důvodová zpráva*. Online. In: Návrh zákona [č. 25/2015], kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Čj. MF-17362/2014/11-1104, čj. OVA 569/14, schválený usnesením Vlády ČR č. 670/2014 ze dne 27. 8. 2014 (aktualizováno 16. 6. 2015), Zvláštní část, Čl. I, bod 11, s. 15–16. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORN9HLDNV57/> [citováno 2024-01-06].

vyzvat příjemce k provedení opatření k nápravě podle ust. § 14f odst. 1 Rozpočtových pravidel.

Posledně uvedené ustanovení, podle něhož by mohl poskytovatel vyzvat příjemce k provedení opatření k nápravě, má aplikační přednost [viz *a contrario* ust. § 14f odst. 3 písm. b) Rozpočtových pravidel]. Vyzvat jej k nápravě však poskytovatel nemůže, pokud jde o podmínku, jejíž povaha neumožňuje nápravu v náhradní lhůtě, nebo u níž nestanovil tzv. snížený odvod, i kdyby její charakter nápravu nevylučoval.

Důvodné podezření jako předpoklad pro vydání výzvy k vrácení dotace či její části musí poskytovatel pojmout na základě kontrolního zjištění nebo zjištění z provedeného auditu. Podobný předpoklad musí být splněn i v případě výzvy k opatření k nápravě. Na rozdíl od výzvy k opatření k nápravě však v případě výzvy k vrácení dotace či její části může porušení spočívat i v porušení povinnosti stanovené právním předpisem přímo související s dotací, aniž by tato povinnost byla výslovně převzata do rozhodnutí o poskytnutí dotace jako podmínka, za které byla dotace poskytnuta.

3.4.4 Dobrovolné splnění výzvy a fikce neporušení

Z účelu ust. § 14f odst. 1 a 3 Rozpočtových pravidel je podle mého názoru zřejmé, že výzva poskytovatele k provedení opatření k nápravě nebo k vrácení dotace či její části není závazná pro příjemce, který jí tedy není povinen vyhovět, tj. v reakci na výzvu poskytovatele nemusí provést opatření k nápravě, nebo vrátit dotaci či její část. Ostatně důvodovou zprávou deklarovaným účelem ust. § 14f Rozpočtových pravidel je zvýšení důrazu na možnost dobrovolné nápravy zjištěných pochybení, která má zásadně mít přednost před vyměřením odvodu a případného penále.¹⁶³ Smyslem uvedené výzvy je tedy především upozornit příjemce na skutečnost, že se dopustil porušení, a umožnit mu dobrovolnou nápravu tohoto porušení. Ačkoliv splnění této výzvy není ze strany poskytovatele žádným způsobem vymahatelné, může poskytovateli přinést vcelku rychlé zjednání nápravy či rychlé navrácení prostředků do státního rozpočtu bez nutnosti předání podnětu příslušnému finančnímu úřadu a zahájení daňové kontroly.¹⁶⁴

¹⁶³ Srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 10. 2021, čj. 77 Af 37/2020-382, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

¹⁶⁴ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ: Centrální harmonizační jednotka. *Metodický pokyn CHJ č. 14 – Metodika realizace opatření k vypořádání kontrolních zjištění: Aplikace ustanovení § 14e a § 14f rozpočtových pravidel*. Online, PDF. Vydání 2.0, 1. 1. 2022, s. 13–14. Dostupné z:

V rozsahu, v jakém ve stanovené lhůtě příjemce provedl opatření k nápravě nebo vrátil dotaci či její část, se uplatní ze zákona právní fikce, že nedošlo k porušení rozpočtové kázně, v souladu s ust. § 14f odst. 2 Rozpočtových pravidel. I kdyby jednání příjemce naplnilo znaky porušení rozpočtové kázně, následným opatřením k nápravě či vrácením dotace by bylo toto porušení zhojeno. Teprve v případě, kdy příjemce výzvu neplní vůbec, nebo jen částečně či opožděně, zašle poskytovatel příslušnému finančnímu úřadu podnět z důvodu podezření na porušení rozpočtové kázně. Poskytovatel je dle ust. § 14f odst. 7 Rozpočtových pravidel povinen bez zbytečného odkladu vhodným způsobem informovat příslušný finanční úřad o vydání takové výzvy a o tom, jak na ni příjemce reagoval. Motivací příjemce k provedení nápravného opatření nebo vratky dotace tak bude jednak odvrácení závěru o porušení rozpočtové kázně, jednak odvrácení penále za prodlení s odvodem za takové porušení (neboť díky vratce, která plní funkci odvodu, k vyměření odvodu formálně vůbec nedojde, popř. by vratka musela být započítána do plnění povinnosti provést tento odvod, v souladu s ust. § 14f odst. 5 Rozpočtových pravidel).

Ovšem zákonnou fikci neporušení rozpočtové kázně vyvolá příjemce jen tehdy, pokud provede opatření k nápravě nebo vrátí požadovanou částku dotace ve stanovené lhůtě, nikoliv až po jejím uplynutí. V případě včasného splnění výzvy zároveň platí, že k porušení rozpočtové kázně nedojde v období ode dne porušení příslušné podmínky či povinnosti do dne provedení opatření k nápravě nebo vrácení požadované částky.¹⁶⁵

Uvedená zákonná fikce (tj. že k porušení rozpočtové kázně v rozsahu vrácené dotace nedošlo) přitom může podle závěrů judikatury správních soudů nastat výjimečně i bez výzvy k vrácení dotace, pokud tato výzva měla být poskytovatelem vydána a příjemce dobrovolně dotaci fakticky vrátil.¹⁶⁶ Kromě toho i pouhá příjemcova „*snaha o vrácení dotace ještě před jejím doměřením může mít dopad (...) na stanovení a výši penále.*“¹⁶⁷

<https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2021/metodicky-pokyn-chj-c-14--metodika-reali-40429> [citováno 2024-01-06].

¹⁶⁵ Srov. MINISTERSTVO FINANCÍ. *Důvodová zpráva*. Online. In: Návrh zákona [č. 484/2020 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 další související zákony. Čj. MF-30283/2018/1104-6, čj. OVA 344/19, schválený usnesením Vlády ČR č. 535/2019 ze dne 30. 7. 2019, Zvláštní část, Část první, K čl. I, bod 26, s. 37. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNB8PM3P5G/> [citováno 2024-01-06].

¹⁶⁶ Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2019, čj. 29 Af 29/2017-96, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

¹⁶⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2022, čj. 10 Afs 188/2021-53, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Jelikož dobrovolné splnění výzvy umožní příjemci odvrátit sankční postih za porušení rozpočtové kázně (tj. uložení odvodu a penále), může být takový postup ve prospěch příjemce dotace. Proto bylo soudní judikaturou dovozeno, že **poskytovatel dotace je při splnění podmínek podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel pro uložení nápravného opatření nebo vrácení dotace povinen tohoto postupu využít** a „*při zjištění porušení dotačních podmínek musí v souladu s § 14f umožnit příjemci dotace toto pochybení na základě výzvy napravit a aktivovat tak fikci neporušení rozpočtové kázně.*“¹⁶⁸

3.4.5 Vydání výzvy samotným finančním úřadem

V případě, že ze strany poskytovatele dotace není vůči příjemci splněna povinnost vydat výzvu podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel k vrácení dotace či provedení nápravného opatření, šla soudní judikatura ve svých úvahách ještě dále. Dovídala, že o nápravu tohoto pochybení poskytovatele se musí případně postarat finanční úřad coby správce daně v rámci probíhajícího daňového řízení ve věci porušení rozpočtové kázně.

Třebaže pravomoc vyzvat příjemce k opatření k nápravě nebo k vrácení dotace je v ust. § 14f Rozpočtových pravidel výslovně svěřena toliko poskytovateli dotace, **podle názoru judikovaného Nejvyšším správním soudem může mít výjimečně implicitní pravomoc vydat takovou výzvu i správce daně, nevydá-li ji poskytovatel, ač měl.**¹⁶⁹ Výjimečně tedy lze vztáhnout povinnost vydat výzvu podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel i na správce daně rozhodujícího o porušení rozpočtové kázně, který by jinak mohl na tuto výzvu reagovat až poté, co mu poskytovatel tuto skutečnost oznámil.

Primárně by měl v takovém případě správce daně usilovat o to, aby poskytovatel dodržel postup stanovený v ust. § 14f Rozpočtových pravidel. Až v případě nedostatku součinnosti poskytovatele nebo v jiných specifických případech (např. výrazný časový odstup, změna právní úpravy v mezidobí či neefektivnost takového postupu) je sám správce daně oprávněn a zároveň povinen vydat takovou výzvu. Teprve poté a při jejím nesplnění příjemcem může rozhodnout o případném stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně.

Výše uvedené závěry dovodil Nejvyšší správní soud z principu dobré správy, který zakládá obecnou povinnost správních orgánů vzájemně spolupracovat a koordinovat své

¹⁶⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2019, čj. 1 Afs 293/2018-28, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

¹⁶⁹ Viz tamtéž.

postupy v zájmu **zajištění jednotného, systematického a koordinovaného postupu správních orgánů** vůči dotčeným osobám. Dále pak z obecných principů procesního práva daňového, podle nichž by správce daně měl vždy nejprve výzvou daňovému subjektu umožnit, aby **sám tvrdil správnou výši daně**, a až poté, co daňový subjekt takto neučiní, uplatnit další kontrolní mechanismy a případné sankce. *„Uvedený systém je přitom nutno v rámci jednoty daňového řízení zachovat i v případě správy odvodu za porušení rozpočtové kázně. Pokud tedy správce daně zjistí, že nebyl splněn předpoklad pro vyměření odvodu stanovený v § 14f rozpočtových pravidel, tj. možnost dobrovolné nápravy pro daňový subjekt, může i sám, analogicky dle § 145 odst. 2 daňového řádu vydat výzvu k dobrovolnému vrácení dotace či její části (§ 14f odst. 3 rozpočtových pravidel), nebo k provedení opatření k nápravě (§ 14f odst. 1 rozpočtových pravidel).“¹⁷⁰*

Z dikce Rozpočtových pravidel a z odkazované judikatury jednoznačně vyplývá, že vydání výzvy podle ust. § 14f není předpokladem pro vydání platebního výměru o porušení rozpočtové kázně ve všech případech. Povinnost vydat výzvu podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel má poskytovatel dotace pouze v situaci, kdy daňovému řízení předcházela kontrola provedená poskytovatelem, případně správce daně v situaci, kdy napravuje pochybení poskytovatele dotace, který tuto výzvu neučinil, ač s ohledem na okolnosti ji učinit měl.

V případě, že poskytovatel dotace u příjemce vůbec neprováděl kontrolu, případně ji provedl, ale žádné pochybení nezjistil, nelze mu vytýkat, že nevydal výzvu k dobrovolné nápravě či k dobrovolnému vrácení dotace. V takové situaci pak není ani prostor pro „nápravnou“ aktivitu správce daně, neboť neexistuje pochybení poskytovatele dotace, které je třeba napravit. Pokud nesplnění podmínek dotace příjemcem vplynulo až z daňové kontroly provedené správcem daně a zahájené nikoliv z podnětu poskytovatele podanému správci daně na podezření o porušení rozpočtové kázně, nýbrž na základě vlastní vyhledávací činnosti správce daně, tedy bylo zjištěno čistě na základě daňové kontroly, nepřipadá v úvahu použití ust. § 14f Rozpočtových pravidel, jelikož v něm zakotvenou pravomoc zákonodárce výslovně svěřuje jedině poskytovateli dotace.¹⁷¹ To platí tím spíše, jestliže příjemce v řízení před správními orgány neusiloval o vydání výzvy podle ust. § 14f

¹⁷⁰ Viz tamtéž, body 26.–29. odůvodnění.

¹⁷¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 23. 11. 2020, čj. 2 Afs 136/2019-27, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

odst. 1 či odst. 3 Rozpočtových pravidel a postupu podle tohoto ustanovení se ani v řízení o odvodu nedovolával, nýbrž popíral, že by vůbec z jeho strany k porušení rozpočtové kázně došlo, a zřetelně nebyl připraven ani ochoten dotaci či její část vrátit.¹⁷²

Domnívám se, že *de lege ferenda* by mohlo být užitečné, aby zákonodárce výslovně svěřil správci daně zákonem originární pravomoc užít zmírňující nástroje podobné povahy jako je výzva poskytovatele dotace podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel.¹⁷³ Jinak půjde v rukou správce daně jen o nástroj k nápravě pochybení poskytovatele dotace. Navíc o nástroj jen dovozený judikaturou z obecného principu daňového práva procesního, že před uplatněním kontrolních a sankčních mechanismů by správce daně měl nejprve výzvou daňovému subjektu umožnit, aby sám tvrdil správnou výši daně. Ovšem sám příjemce dotace typicky netvrdí žádnou její výši, kterou by měl kvůli údajnému porušení vracet. Judikaturní závěr, že by správce daně měl *per analogiam* povinnost vyzvat příjemce dotace k dobrovolnému vrácení dotace či její části, neučiní-li tak poskytovatel dotace sám, je problematický i z toho pohledu, že svěření určité kompetence správnímu orgánu jen na základě *analogie legis* naráží na zásadu zákonnosti. Přitom pro úvahu, zda ve stejné věci bude či nebude daňovému subjektu umožněno využít předmětné fikce a „zprostit“ se tím sankce v podobě penále, by takto bylo rozhodujícím, zda porušení rozpočtové kázně konstatoval (nejprve) poskytovatel dotace, nebo zda to byl (až) správce daně. Takové řešení se mi jeví být značně nesystémové, a proto by zasluhovalo korigovat vhodnou novelizací, která by reflektovala též výše uvedené problematické aspekty judikovaných tezí.

3.5 Další kontrolní postupy, jejich návaznosti a kolize různých opatření

3.5.1 Kontroly vykonávané různými orgány s odlišnými pravomocemi

Jak již jsem uvedl zejména v podkapitole 3.1.7, vedle poskytovatele dotace mohou plnění povinností příjemce dotace v souvislosti s dotací kontrolovat více či méně nezávisle na sobě i jiné kontrolní orgány, jejichž kompetence se různí.

S ohledem na množství, různorodost a odlišné pravomoci jednotlivých kontrolních orgánů, které jsou oprávněny příjemce kontrolovat, a možnou faktickou nekoordinovanost či právní neprovázanost jejich postupů dochází v praxi nezdědka kdy k tomu, že plnění

¹⁷² Viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 25. 3. 2019, čj. 65 Af 25/2018-23, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 18. odůvodnění.

¹⁷³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 23. 11. 2020, čj. 2 Afs 136/2019-27, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 23. odůvodnění.

týchž povinností u téhož příjemce je kontrolováno duplicitně s tím, že různé kontroly vedou k odchylným a vzájemně neslučitelným závěrům, aniž by existoval jasný mechanismus, jak tyto rozpory odstranit. Roztříštěnost a nekoordinovanost lze demonstrovat např. na tom, že veřejnou zakázku zadanou příjemcem a financovanou z dotace posuzuje ÚOHS zpravidla jen z pohledu přestupku na úseku zadávání veřejných zakázek, zatímco finanční úřad a poskytovatel dotace,¹⁷⁴ resp. některé další kontrolní orgány ji posuzují z pohledu dodržení veškerých pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Finanční úřad se zabývá jen porušením rozpočtové kázně (ve vztahu k vyplaceným prostředkům), kdežto poskytovatel se zabývá i takovým porušením, k němuž došlo před vyplacením prostředků příjemci.

Nadto v případě dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU je i sám poskytovatel dotace kontrolován např. auditním orgánem, který zároveň může kontrolovat rovněž konkrétní operace, tedy jednotlivé příjemce, aniž by ovšem závěry auditu byly závazné pro tyto příjemce. Pro poskytovatele je zpráva o auditu jen doporučením a jedním z podkladů pro jeho rozhodnutí vůči příjemci (viz podkapitola 5.2.2). Nicméně závěry auditu by se poskytovatel i tak měl, pokud možno, řídit, ve smyslu příslušného metodického pokynu finančních toků.¹⁷⁵ Pokud by totiž nevymáhal prostředky stížené nesrovnalostí, nýbrž je dále proplácel příjemci a uplatňoval jako výdaj vůči Evropské komisi, riskoval by s tím spjaté negativní důsledky, včetně pozastavení plateb programu podle čl. 142 písm. b) tzv. Obecného nařízení. Mohou však nastat situace, kdy poskytovatel nebude mít žádnou zákonnou možnost, jak závěry auditu efektivně prosadit vůči příjemci dotace (viz podkapitola 5.3.2).

Tak například v případě, že by poskytovatel dospěl na základě dalších podkladů k závěru, že ve skutečnosti nedošlo k nesrovnalosti zjištěné auditem, zřejmě by mu nezbývalo než příjemci dotaci ponechat, i kdyby poskytovatel nemohl nárokovat její proplacení vůči Evropské komisi, a musel ji pokrýt ze státního rozpočtu, neboť jiný postup vůči příjemci se nejeví být zákonným. Ačkoliv uvedený metodický pokyn finančních toků ukládá řídicímu orgánu (resp. poskytovateli) povinnost respektovat závěry auditního

¹⁷⁴ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016, čj. 4 Afs 167/2016-47, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

¹⁷⁵ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ: Odbor Evropské fondy. *Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014–2020 (s účinností od 1. 11. 2018)*. Online, PDF. 4. vydání, ve znění metodických stanovisek č. 1, 2 a 3 (úplné znění). Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranici-a-eu/hospodareni-eu/metodicka-podpora-pro-fondy-eu/2018/metodicky-pokyn-financnich-toku-programu-32694> [citováno 2024-01-07].

orgánu, je jen vnitřním předpisem, nikoliv právním předpisem, tudíž nesmí být v konkrétní věci aplikován správním orgánem v rozsahu, v němž by nebyla souladná s právním předpisem (zákonem). Nemůže tedy tomuto orgánu upřít právo provést vlastní veřejnosprávní kontrolu a zákonným postupem a na základě vlastního dokazování dospět i se zohledněním zprávy o auditu k vlastním závěrům odchylným od zprávy o auditu.

Kvůli uvedené nesystémovosti či nekoordinovanosti kontrol hrozí nežádoucí stav, kdy na jednu stranu různé kontroly dospějí v téže věci k odchylným závěrům s negativními důsledky pro příjemce dotace, na druhou stranu mohou jindy chybět dostatečné nástroje k efektivnímu prosazení závěrů kontrol vůči příjemci a k navrácení jím neoprávněně čerpaných částek dotace zpět do státního (veřejného) rozpočtu.

3.5.2 Reflexe podnětů, podkladů či rozhodnutí kontrolních orgánů navzájem

Z nezávislosti jednotlivých kontrolních orgánů na jiných dané tím, že každý z nich je sám oprávněn rozhodnout o příslušné otázce spadající do jeho působnosti, vyplývá, že zpravidla nepůjde při jejich rozhodování o předběžnou otázku, u které by se uplatnila povinnost správního orgánu přerušit řízení podle ust. § 64 správního řádu z důvodu probíhajícího řízení o předběžné otázce a vázanost správního orgánu pravomocným rozhodnutím (jiného) příslušného správního orgánu o předběžné otázce podle ust. § 57 správního řádu. Výjimkou jsou pouze předběžné otázky, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá.

V souladu s ust. § 8 správního řádu však platí zásada, že správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy a dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Dále podle ust. § 42 správního řádu mají správní orgány povinnost přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Takový podnět může podat příslušnému správnímu orgánu i jiný orgán, nebo právnická či fyzická osoba. K zahájení řízení z moci úřední správním orgánem tedy může dojít nejen na základě využití vlastních poznatků tohoto orgánu získaných kontrolní činností nebo z veřejných zdrojů, ale také právě na základě podnětů.

Zahájení řízení z moci úřední není povinností správního orgánu, nýbrž je ponecháno na úvaze správního orgánu, avšak při patřičném zohlednění požadavků vyplývajících ze zásad podle ust. § 2 až § 8 správního řádu. Zahájení řízení nesmí záviset na libovůli správního orgánu, neboť jeho činnost je ovládána mimo jiné principem oficiality, podle kterého správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost

předvídaná zákonem, bez ohledu na to, jak ji zjistí. Na druhé straně však neexistuje právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby vůči jiné osobě bylo zahájeno správní řízení, v jehož rámci by tato osoba byla postihována za porušení právních předpisů.¹⁷⁶

„Při zvažování, zda správní orgán na základě podnětu zahájí řízení z úřední povinnosti, musí být brána v úvahu ochrana veřejného zájmu. Pokud je z podnětu patrné, že zahájení řízení z moci úřední je potřebné k ochraně veřejného zájmu, pak je správní orgán v souladu s § 2 odst. 4 povinen řízení zahájit. (...) [N]eexistuje právo na to, aby na základě podnětu došlo k zahájení řízení, ale existuje právo na to, aby podnět byl řádně vypořádán – a toto právo již je pod ochranou soudní moci.“¹⁷⁷

Poskytovatel **musí zahájit řízení jen** tehdy, **shledal-li** k tomu **zákonný důvod**, např. *„shledal rozpor rozhodnutí o poskytnutí dotace s právem EU, čímž byla naplněna hypotéza (předpoklad) § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel. V důsledku naplnění hypotézy byl (...) oprávněn rozhodnout o odnětí. Slovo ‚může‘ dle § 15 odst. 1 rozpočtových pravidel zakládá kompetenci správního orgánu zahájit řízení o odnětí. Nejedná se o zakotvení volného uvážení.“* Jde o povinnost řízení zahájit.¹⁷⁸

Ovšem i kdyby poskytovatel dotace shledal např. v návaznosti na zjištění auditního orgánu z finální zprávy o auditu důvod k zahájení řízení o odnětí dotace podle ust. § 15 Rozpočtových pravidel, nese sám odpovědnost za zákonnost svého rozhodnutí o odnětí dotace, a proto nemůže bez dalšího (automaticky) převzít závěry ze zprávy o auditu (viz podkapitola 3.5.3).

3.5.3 Kontroly příjemců dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU

Obecná povinnost prevence nesrovnalostí a povinnost vymáhat zpět neoprávněně vyplacené částky dotací plyne v případě dotací spolufinancovaných EU předně z tzv. Obecného nařízení, přičemž konkrétní postup je ponechán národní úpravě. *„Evropské předpisy vztahující se k povinností řídicího orgánu v oblasti ověřování operací*

¹⁷⁶ Viz POTĚŠIL, Lukáš. § 46 [Zahájení řízení z moci úřední]. In: POTĚŠIL, Lukáš; David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 281–282, marg. č. 1–2. ISBN 978-80-7400-804-7.

¹⁷⁷ Viz RIGEL, Filip. § 42 [Přijímání podnětů k zahájení řízení]. In: POTĚŠIL, Lukáš; David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 264–269. ISBN 978-80-7400-804-7.

¹⁷⁸ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2021, čj. 14 A 148/2019-65, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

*neupravují procesní stránku kontrol na místě, proto je nutné při dohledové kontrole aplikovat národní právní předpisy.*¹⁷⁹

Tzv. Obecné nařízení stanoví v čl. 4 odst. 8, že *„Komise a členské státy ctí zásadu řádného finančního řízení v souladu s článkem 33, čl. 36 odst. 1 a článkem 61 finančního nařízení.“* Podle čl. 74 odst. 2 tohoto nařízení: *„Členské státy zajistí, aby systémy řízení a kontroly programů byly zavedeny v souladu s pravidly pro daný fond a aby tyto systémy účinně fungovaly.“* Podle čl. 122 odst. 2 tohoto nařízení: *„Členské státy předcházejí nesrovnalostem, odhalují je a zajišťují jejich nápravu a vymáhají neoprávněně vyplacené částky (...). Nelze-li částky neoprávněně vyplacené příjemci na určitou operaci získat zpět v důsledku pochybení nebo nedbalosti členského státu, zodpovídá za uhrazení dotčených částek zpět do rozpočtu Unie členský stát.“* Shodně čl. 143 uvedeného nařízení, který upravuje mimo jiné finanční opravy, stanoví, že za vyšetřování nesrovnalostí, provedení potřebných finančních oprav a vymáhání neoprávněně vyplacených částek zodpovídají v první řadě členské státy.

Podobně rovněž tzv. Finanční nařízení stanoví v čl. 63 odst. 2, že *„při provádění úkolů souvisejících s plněním rozpočtu členské státy přijmou veškerá opatření, včetně právních a správních, která jsou nezbytná pro ochranu finančních zájmů Unie, zejména zajistí, aby byly činnosti financované z rozpočtu prováděny správně, účinně a v souladu s platnými odpovědnými pravidly; (...) předcházejí nesrovnalostem a podvodům, odhalují je a napravují (...). Za účelem ochrany finančních zájmů Unie členské státy při dodržení zásady proporcionality a v souladu s tímto článkem a s příslušnými odpovědnými pravidly provádějí předběžné a následné kontroly (...). Kromě toho zpětně získávají neoprávněně vyplacené finanční prostředky, a je-li to za tímto účelem nezbytné, zahajují správní a soudní řízení.“*

Navazující vnitrostátní úprava včetně nástrojů postihu za příjemcovo porušení je obsažena především v Rozpočtových pravidlech a je jí nutno v tomto ohledu vykládat eurokonformně, tj. z více možných interpretací je nutno volit takovou, která vede k dosažení závazku, který převzala ČR v souvislosti se svým členstvím v EU, nikoli

¹⁷⁹ Srov. např. NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace*. Online, PDF. In: Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu, částka 3/2013, kontrolní akce č. 12/21, kapitola II, podkapitola 4, s. 285–286. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K12021.pdf> [citováno 2024-01-04].

interpretaci, která tuto realizaci znemožňuje.¹⁸⁰ Mám tudíž za to, že legislativní rámec postupů poskytovatele dotace podle Rozpočtových pravidel musí být v pochybnostech vykládán souladně s povinnostmi prevence nesrovnalostí vyplývající z předpisů EU.

Kromě Rozpočtových pravidel je navazující vnitrostátní úprava dále obsažena (mimo jiné) v zákoně o finanční kontrole, dle jehož ust. § 4 odst. 1 písm. b): *„Hlavními cíli finanční kontroly je prověřovat zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením právních předpisů, nehospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky nebo trestnou činností.“* Zákon o finanční kontrole svěřuje pravomoc vykonávat kontrolu příjemců dotací různým kontrolním orgánům, včetně Ministerstva financí a finančních úřadů [viz ust. § 7 odst. 2 písm. c)], poskytovatelů dotací (viz ust. § 8 odst. 2), řídicích orgánů a platebních agentur ohledně finančních prostředků z rozpočtu EU (viz ust. § 8a). Ohledně těchto prostředků stanoví ust. § 13a odst. 4 uvedeného zákona, že kontrolovaná osoba, u které byl vykonán audit podle přímo použitelných předpisů EU, je povinna informovat auditní orgán o přijetí a plnění opatření k nápravě zjištěných nedostatků.

V případě spolufinancování dotačních projektů z rozpočtu EU mohou být jedním z podkladů pro kontrolní zjištění či postup poskytovatele (resp. řídicího orgánu) nebo dalších národních orgánů závěry auditu provedeného orgány EU. Tato auditní zjištění však národní orgán (např. poskytovatel) nemůže převzít bez dalšího, nýbrž budou jen jedním z podkladů pro jeho rozhodnutí. V souladu s principem jednotného auditu vyplývajícího z práva EU, kterému se budu blíže věnovat v kapitole 5.2.3, by měl být kontrolní orgán v zásadě oprávněn využívat a převzít výsledky finanční kontroly provedené jiným kontrolním orgánem. Aplikace uvedeného principu může přispět ke snížení administrativního zatížení na straně kontrolujících i kontrolovaných osob a zefektivnění celého kontrolního systému. Je tedy dobrou praxí a projevem zásady dobré správy a zásady spolupráce správních orgánů. Ve shodě s uvedenými Rozpočtovými pravidly výslovně umožňují poskytovateli dotace realizovat určitá opatření (např. podle ust. § 14e či § 14f) nejen na základě vlastních zjištění, ale také na základě zjištění jiných kontrolních orgánů nebo auditního orgánu.

¹⁸⁰ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, č. 177/2015 Sb., bod 59. odůvodnění, s odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, č. 93/2006 USn., bod 61. odůvodnění.

K významu auditních zjištění auditu Evropské komise pro postup národních orgánů při vyřizování žádosti o dotaci se vyjádřila soudní judikatura v tom smyslu, že finální závěry auditu budou pro ČR závazné tím způsobem, že na jejich základě Evropská komise může podle čl. 85 tzv. Obecného nařízení rozhodnout o finančních opravách s cílem vyloučit z financování EU vykázané výdaje, které jsou v rozporu s právními předpisy. To vyplývá též z čl. 63 odst. 8 písm. b) tzv. Finančního nařízení, které stanoví, že Evropská komise je povinna vyloučit z financování výdajů EU úhrady provedené v rozporu s platným právem. Tudíž je zcela legitimní vyčkávat s poskytnutím dotace na definitivní závěry auditní procedury, a to i s ohledem na nezbytnou míru respektu k pravidlům vyplývajícím z bezprostředně použitelných předpisů EU a s nimi spojenou potřebou efektivního a preventivního přístupu k ochraně prostředků EU, k němuž se ČR zavázala. *„Právě z těchto požadavků ostatně vyplývá povinnost žalovaného [poskytovatele] ,v reakci na zjištění auditních a kontrolních subjektů (...) bezodkladně přijmout dostatečná preventivní opatření za účelem minimalizace rizika budoucího zpochybnění legálnosti výdajů.“ [Bod 2.1 metodického pokynu finančních toků (...)]. Pod přijetím preventivního opatření si lze podle soudu představit celou řadu opatření, přičemž mezi tato opatření lze nepochybně zařadit i preventivní posečkání s rozhodnutím o žádosti o dotaci.“¹⁸¹* V souladu s povinnostmi členských států a zásadou prevence tedy není obecně vzato pochybením národního správního orgánu, když vychází ze závěrů orgánů EU, nebo alespoň vyčkávat na jejich konečná zjištění (ukončení auditu).¹⁸²

Výše uvedené však neznamená povinnost kontrolního orgánu (např. poskytovatele) automaticky přebírat výsledky (závěry) finanční kontroly provedené jiným kontrolním orgánem (např. auditním orgánem). Posouzení rozsahu a způsobu využití výsledků kontroly od jiného kontrolního orgánu je plně odpovědností toho kontrolního orgánu, který je příslušný provést vlastní kontrolu, za jejíž výsledek pak nese odpovědnost. V rámci této odpovědnosti je proto na jeho rozhodnutí, zda a do jaké míry využije výsledky kontroly nebo informace a podklady od jiného kontrolního orgánu. Konkrétně poskytovatel dotace

¹⁸¹ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2021, čj. 18 A 6/2020-224, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, body 56.–62. odůvodnění.

¹⁸² Srov. tamtéž, bod 58. odůvodnění.

odpovídá též za ověřování splnění účelu dotace a souladu s podmínkami, které sám stanovil, jakož i za ochranu veřejných prostředků proti porušení právních předpisů.¹⁸³

S touto odpovědností je nedílně spojena pravomoc provést veřejnosprávní kontrolu, kterou by poskytovatel (resp. řídicí orgán) měl provést zejména tehdy, jsou-li zjištěny či předloženy podklady jednoznačně prokazující odlišné závěry, než které byly zjištěny auditem, resp. jsou zjištěny či předloženy nové skutečnosti, které zásadním způsobem ovlivňují posouzení dané věci. Takové případy ostatně připouští i příslušný metodický pokyn finančních toků, podle něhož navíc v určitých výjimečných a odůvodněných případech může auditní orgán u svých zpráv o auditu dodatečně změnit svůj závěr o potvrzení, resp. výši vyčíslení nesrovnalosti (a to i potvrzené nesrovnalosti).

Ovšem i kdyby auditní orgán své závěry nezměnil, není jimi poskytovatel vázán. Zpráva o auditu provedeném auditním orgánem totiž není závazná pro poskytovatele, a to ani při jeho rozhodování a postupech vůči příjemci podle Rozpočtových pravidel, nýbrž bude toliko jedním z podkladů pro rozhodnutí poskytovatele, který se s ní jako s takovým podkladem musí vypořádat.¹⁸⁴ Zásadní nezávislost auditu prováděného auditním orgánem a kontroly prováděné poskytovatelem a nezávaznost závěrů zprávy o auditu auditního orgánu pro poskytovatele jednoznačně potvrdila i soudní judikatura.¹⁸⁵

S ohledem na uvedené může v krajním případě dojít k tomu, že poskytovateli nezbyde než pokračovat ve vyplácení dotace ze státního rozpočtu, aniž by tato byla refundována z rozpočtu EU. Není-li totiž jiná možnost, jak zvrátit vykázání určitého případu ze strany ČR jako nesrovnalosti vůči Evropské komisi, tak zřejmě nezbývá, než aby ČR jako členský stát dotaci vyplacenou na daný případ nesla ze státního rozpočtu, byť toliko v zájmu zásady zákonnosti a ochrany legitimního očekávání příjemce dotace, jemuž nelze přičítat k tíži pochybení auditního nebo řídicího orgánu spočívající v neoprávněné finanční opravě. Tomuto postupu a stavu by se však měl poskytovatel (resp. stát) podle

¹⁸³ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ: Centrální harmonizační jednotka. *Stanovisko odboru Centrální harmonizační jednotka č. 2/2022 [Stanovisko k aplikaci principu jednotného auditu]*. Online, PDF. 6. 6. 2022. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2022/stanovisko-chj-c-2-2022-k-aplikaci-princ-48102> [citováno 2024-01-27].

¹⁸⁴ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2022, čj. 14 Af 10/2021-78, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 54. odůvodnění. V tom se uvádí: „*Námítka neexistence pravomoci pro auditní orgán není v této věci relevantní. Žalovaný i Magistrát v dané věci rozhodovali samostatně a zpráva auditního orgánu pro ně nebyla závazná. Tato rozhodnutí ob stojí i případně bez výsledků auditu.*“

¹⁸⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2022, čj. 10 Afs 251/2020-45, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 7. odůvodnění.

mého názoru snažit vyhnout, může-li využít jiný zákonný postup, např. jsou-li naplněny zákonné předpoklady pro postup podle ust. § 15, § 14e nebo § 14f Rozpočtových pravidel, resp. k podání podnětu finančnímu úřadu pro porušení rozpočtové kázně atp.

3.5.4 Vztahy jednotlivých opatření poskytovatele

Poskytovatel dotace by měl případné podezření na porušení povinností příjemce řešit, pokud možno, nejdříve sám. Dokud poskytovatel nevyplatil příjemci poskytnutou dotaci, může z důvodu podezření na takové porušení rozhodnout o jejím trvalém nevyplacení podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel. Týká-li se však zjištěné porušení již vyplacených a použitých finančních prostředků, mohlo již u nich dojít k porušení rozpočtové kázně, o kterém rozhoduje jedině finanční úřad. Poskytovatel by tudíž mohl pouze dočasně pozastavit výplatu další splátky dotace a věc předat formou podnětu k prošetření příslušnému finančnímu úřadu, který případně uloží příjemci odvod za porušení rozpočtové kázně. I v takovém případě by však poskytovatel nakonec musel prostředky dodatečně vyplatit příjemci dotace, aby nedocházelo k duplicitnímu postihu příjemce (tj. jednou nevyplacením, podruhé odvodem). Proto je vhodné, aby poskytovatel u již vyplacených prostředků použil přednostně výzvu podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel, vyjma porušení spočívajícího v nedodržení účelu dotace.¹⁸⁶

V případě, že se poskytovatel domnívá, že příjemce **nedodržel stanovený účel**, na který mu dotaci vyplatil, **není oprávněn vyzvat příjemce k vrácení dotace**. Nedodržení účelu tedy příjemce zřejmě nemůže jednoduše zahladit vrácením dotace. Poskytovatel může řešit nedodržení účelu dotace předně **odnětím dotace** z důvodu podle ust. § 15 odst. 1 psím. d) Rozpočtových pravidel, dokud nebyla finančním úřadem zahájena daňová kontrola, jejímž předmětem je zjištění, zda došlo k porušení rozpočtové kázně. Vyloučeno patrně není ani **podání podnětu příslušnému finančnímu úřadu**.¹⁸⁷

Co se týče vzájemného vztahu výzvy k vrácení dotace (ust. § 14f odst. 3 Rozpočtových pravidel) a výzvy k nápravě (ust. § 14f odst. 1 Rozpočtových pravidel), jedna nemůže předcházet druhé. Rozpočtová pravidla totiž stanoví pro jednotlivé druhy

¹⁸⁶ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ: Centrální harmonizační jednotka. *Metodický pokyn CHJ č. 14 – Metodika realizace opatření k vypořádání kontrolních zjištění: Aplikace ustanovení § 14e a § 14f rozpočtových pravidel*. Online, PDF. Vydání 2.0, 1. 1. 2022, s. 13–14. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2021/metodicky-pokyn-chj-c-14--metodika-reali-40429> [citováno 2024-01-06].

¹⁸⁷ Srov. tamtéž, s. 5–8.

výzev rozdílné podmínky jejich vydání, spojují fikci neporušení rozpočtové kázně pouze se splněním dané výzvy příjemcem a v případě nesplnění výzvy neumožňují poskytovateli vydat ohledně téhož porušení výzvu jinou, resp. další.¹⁸⁸

3.5.5 Vázanost přiměřenou výší nevyplacené nebo vrácené dotace

Princip přiměřenosti (proporcionality), resp. rozumného vztahu mezi výší postihu příjemce za porušení a závažnosti tohoto porušení (dovozený soudní judikaturou při ukládání odvodů za porušení rozpočtové kázně¹⁸⁹) platí podle mého názoru i pro poskytovatele dotace. Na úrovni poskytovatele se tento princip uplatní předně již při tvorbě dotačních podmínek (viz podkapitola 2.4) a posléze i při postihu jejich porušení.

Stejně jako finanční úřad v zásadě musí vycházet z rozpětí sníženého odvodu stanoveného poskytovatelem podle ust. § 14 odst. 5 Rozpočtových pravidel, musí i sám poskytovatel z tohoto rozpětí vycházet při stanovení výše částky nevyplacené dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel¹⁹⁰ nebo výše částky navržené ve výzvě k vrácení dotace podle ust. § 14f odst. 4 Rozpočtových pravidel. Při tom by poskytovatel měl vyzvat příjemce k vrácení jen takové přiměřené částky, která odpovídá závažnosti daného porušení a jeho konkrétní intenzitě v rámci rozpětí stanoveného předem v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Sám poskytovatel by tak měl zvažovat, natolik závažné je porušení a zda jsou dány důvody požadovat vrácení pouze části dotace, odpovídající nižší závažnosti a významu porušené povinnosti.¹⁹¹

¹⁸⁸ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ: Centrální harmonizační jednotka. *Metodický pokyn CHJ č. 14 – Metodika realizace opatření k vypořádání kontrolních zjištění: Aplikace ustanovení § 14e a § 14f rozpočtových pravidel*. Online, PDF. Vydání 2.0, 1. 1. 2022, s. 15. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2021/metodicky-pokyn-chj-c-14--metodika-reali-40429> [citováno 2024-01-06].

¹⁸⁹ Srov. ustálenou soudní judikaturu k principu proporcionality při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně, např. rozsudky Krajského soudu v Brně ze dne 15. 5. 2014, čj. 62 Af 106/2012-134 a ze dne 29. 5. 2014, čj. 62 Af 22/2013-66, oba dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

¹⁹⁰ Srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2019, čj. 2 Afs 192/2018-74, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>. V tom se uvádí, že „ačkoliv se v případě opatření podle § 14e rozpočtových pravidel nejedná o odvod za porušení rozpočtové kázně, lze na něj aplikovat judikaturu k tomuto institutu.“

¹⁹¹ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ: Centrální harmonizační jednotka. *Metodický pokyn CHJ č. 14 – Metodika realizace opatření k vypořádání kontrolních zjištění: Aplikace ustanovení § 14e a § 14f rozpočtových pravidel*. Online, PDF. Vydání 2.0, 1. 1. 2022, s. 20. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2021/metodicky-pokyn-chj-c-14--metodika-reali-40429> [citováno 2024-01-06]. Viz též MINISTERSTVO FINANCÍ: Centrální harmonizační jednotka. *Metodický pokyn CHJ č. 22 – Stanovení podmínek, jejichž porušení bude postiženo nižším odvodem za porušení rozpočtové kázně (v souladu s ustanovením § 14 odst. 4 písm. g) a odst. 5 rozpočtových pravidel)*. Online, PDF. Vydání 2.0, 1. 12. 2023. Dostupné z:

Nevrátí-li příjemce poskytovateli na jeho výzvu požadovanou dotaci, nebo ji vrátí jen částečně či po lhůtě ve výzvě stanovené, informuje o tom poskytovatel příslušný finanční úřad, který následně prošetří domněnku poskytovatele o porušení ze strany příjemce, tj. zda k domnělému pochybení skutečně došlo a současně, že takové pochybení naplňuje skutkovou podstatu porušení rozpočtové kázně. Pokud šetření finančního úřadu potvrdí porušení rozpočtové kázně, vyměří finanční úřad odvod za porušení rozpočtové kázně a částku dotace vrácenou příjemcem poskytovateli ve lhůtě stanovené výzvou započte dnem vrácení poskytovateli do plnění povinnosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně v souladu s ust. § 14f odst. 5 Rozpočtových pravidel. Bylo-li příjemcem na výzvu plněno jen částečně, ale ve lhůtě stanovené výzvou, vyměří finanční úřad odvod za porušení rozpočtové kázně pouze ve „zbývající části“, u které nedošlo ke zhojení porušení rozpočtové kázně.

Finanční úřad však při stanovení odvodu v zásadě není vázán částkou uváděnou poskytovatelem ve výzvě k vrácení dotace nebo její části.¹⁹² Výjimkou je jen vázanost rozpětím snížených odvodů stanoveným poskytovatelem v rozhodnutí o poskytnutí dotace v souladu s ust. § 14 odst. 5 Rozpočtových pravidel. I tato vázanost však může být podle mého názoru prolomena s ohledem na princip proporcionality.

Oproti tomu poskytovatel v zásadě musí respektovat případný závěr finančního úřadu o porušení rozpočtové kázně. Touto vázaností se budu zabývat v podkapitole 3.3.6.

3.6 Opravné prostředky a soudní přezkum postihu příjemce

3.6.1 Proti odnětí dotace dle § 15 Rozpočtových pravidel

Opravnými prostředky proti odnětí dotace se zabývám v závěru podkapitoly 3.2 a dále se jim budu věnovat v podkapitole 3.6.5.

<https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2021/metodicky-pokyn-chj-c-22--stanoveni-podm-43489> [citováno 2024-01-06].

¹⁹² Viz MINISTERSTVO FINANCÍ: Centrální harmonizační jednotka. *Metodický pokyn CHJ č. 14 – Metodika realizace opatření k vypořádání kontrolních zjištění: Aplikace ustanovení § 14e a § 14f rozpočtových pravidel*. Online, PDF. Vydání 2.0, 1. 1. 2022, s. 23. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2021/metodicky-pokyn-chj-c-14--metodika-reali-40429> [citováno 2024-01-06].

3.6.2 Proti nevyplacení dotace dle § 14e Rozpočtových pravidel

Opravným prostředkem proti opatření o nevyplacení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel jsou námitky coby opravný prostředek *sui generis*. Podle ust. § 14e odst. 2 Rozpočtových pravidel může tyto námitky příjemce podat ve lhůtě 15 dnů ode dne, kdy obdržel informaci o takovém opatření. Přestože Rozpočtová pravidla nestanoví náležitosti námitek, musí v nich být specifikováno opatření, proti kterému směřují, a důvody, pro které jsou podávány. O podaných námitkách rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele (např. ministr v případě ministerstva). Lhůta pro jejich vyřízení není Rozpočtovými pravidly stanovena, a tak se uplatní obecná úprava podle správního řádu. O námitkách je vydáváno rozhodnutí, zda opatření bylo oprávněné, částečně oprávněné či oprávněné nebylo. Takové rozhodnutí musí splňovat obecné náležitosti podle § 68 a násl. správního řádu. Poskytovatel je povinen o rozhodnutí o námitkách vhodným způsobem a bez zbytečného odkladu informovat finanční úřad (viz ust. § 14e odst. 5 Rozpočtových pravidel).

Rozhodnutí o námitkách podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví na základě žaloby proti rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 s. ř. s., neboť nevyplacení části dotace není pouhým podkladem pro konečné rozhodnutí ve věci, nýbrž je samo způsobilé zasáhnout do práv (konkrétně do legitimního očekávání) příjemce dotace a jako takové musí podléhat soudnímu přezkumu, jak jsem uvedl již v podkapitole 3.3.2. Tím se nevyplacení dotace a rozhodnutí o námitkách proti němu liší například od protokolu o kontrole nebo rozhodnutí o námitkách proti jeho obsahu.

Kontrolní protokol představuje jen určité sdělení o zjištěných skutečnostech a podklad pro případný další postup správního orgánu, resp. pro konečné rozhodnutí ve věci, které teprve je úkonem správního orgánu zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím práva nebo povinnosti. Zásah do právní sféry příjemce dotace není založen pouhým předpokladem, že v důsledku zaprotokolovaného závěru kontrolního orgánu o porušení rozpočtové kázně dojde v budoucnu k negativnímu ovlivnění výše poskytnuté dotace (např. následným opatřením poskytovatele dotace k pozastavení plateb dotace).¹⁹³ Rozhodnutí o námitkách proti protokolu o kontrole tedy zpravidla bude úkonem vyloučeným ze soudního přezkumu podle ust. § 70 písm. a) s. ř. s., ledaže by tento protokol

¹⁹³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, čj. 9 As 132/2013-87, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

kontrolované osobě ukládal i konkrétní opatření (k nápravě), resp. povinnost, kterou je kontrolní orgán oprávněn uložit podle zvláštního právního předpisu.¹⁹⁴

3.6.3 Proti výzvě k nápravě či vrácení dotace dle § 14f Rozpočtových pravidel

Opravný prostředek proti výzvě podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel není žádný, resp. obranou příjemce dotace je nevyhovět výzvě, tj. neprovést požadované opatření k nápravě, nebo nevrátit dotaci (nezaplatit), nýbrž se následně procesně bránit v řízení o porušení rozpočtové kázně vedeném finančním úřadem. Příjemce nemá ani právo na základě obdržené výzvy požadovat po poskytovateli přehodnocení závěrů jeho zjištění, snížení požadované částky k úhradě, prodloužení lhůty k úhradě, splátkový kalendář nebo zahájení nové kontroly.¹⁹⁵

Současně se proti takové výzvě nelze bránit ani žalobou ve správním soudnictví.¹⁹⁶ Uvedená výzva není rozhodnutím, a to ani formálně, jelikož není takto označena ani vydána formalizovaným postupem, ani materiálně, jelikož není závazná pro příjemce (nýbrž její splnění je dobrovolné). Není ani jiným úkonem, kterým by bylo zasahováno do práv příjemce. Příjemci totiž není výzvou autoritativně uložena povinnost vrátit konkrétně specifikovanou část dotace, ale je pouze neformálně vyzván k jejímu vrácení (bez jakékoliv sankce) s případným upozorněním na podezření o porušení a na to, že pokud nebude výzvě vyhověno, podá poskytovatel finančnímu úřadu podnět k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále (až tehdy může dojít k negativním následkům pro příjemce). Tato poskytovatelova výzva tudíž nezasahuje do právní sféry příjemce, nýbrž jeho práva a povinnosti jí nejsou nijak dotčena, pročež vůbec nepodléhá soudnímu přezkumu.¹⁹⁷

3.6.4 Nejednoznačný rozsah vyluky opravných prostředků dle správního řádu

V ust. § 14q odst. 2 Rozpočtových pravidel je zakotvena vyluka z možnosti použití určitých opravných prostředků, které by jinak byly podle správního řádu aplikovatelné. *„Proti rozhodnutí poskytovatele není přípustné odvolání ani rozklad. Obnova řízení se nepřipouští. Přezkumné řízení se nepřipouští, s výjimkou postupu podle § 153 odst. 1 písm.*

¹⁹⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, čj. 5 As 152/2012-43, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

¹⁹⁵ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2016, čj. 5 A 49/2016-54, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

¹⁹⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, čj. 5 Afs 219/2016-27, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

¹⁹⁷ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2016, čj. 5 A 49/2016-54, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

a) *správního řádu*.“ Jde o sice o celkem jednoznačné vyloučení opravných prostředků proti rozhodnutí poskytovatele, ale otázkou je, na jaká rozhodnutí poskytovatele se tato výlučka vztahuje. Tedy zejména jestli na veškeré úkony, kterými poskytovatel rozhoduje, nebo jen na takové úkony, které zákon výslovně jako rozhodnutí označuje, anebo jen na ty z nich, která poskytovatel vydává v řízení o poskytnutí dotace.

Pro zodpovězení uvedené otázky je podle mého názoru významný zejména vztah prvního a druhého odstavce ust. § 14q Rozpočtových pravidel a užití více výkladových metod. Při užití pouze jazykového výkladu druhého odstavce by bylo možné se domnívat, že vylučuje v něm vyjmenované postupy správního řádu ve vztahu k jakýmkoliv rozhodnutím poskytovatele. Ovšem první odstavec téhož ustanovení se výslovně vztahuje k „řízení o poskytnutí dotace“. Z hlediska výkladu systematického, coby další výkladové metody, lze z mého pohledu zařazení druhého odstavce chápat jako pravidlo rozvíjející text odstavce prvního. Tudíž výlučka opravných prostředků se váže jen k rozhodnutí vydanému v řízení o poskytnutí dotace. V Rozpočtových pravidlech se pojem „rozhodnutí“ vyskytuje také v ust. § 14m, které upravuje rozhodování o poskytnutí dotace na základě žádosti o dotaci v rámci postupu označovaného jako „řízení o poskytnutí dotace“.

Z hlediska historického výkladu a účelu ust. § 14q Rozpočtových pravidel se jeví, že nemá přesahovat rámec řízení o poskytnutí dotace, neboť toto ustanovení bylo zařazeno do zákona později než ust. § 14e Rozpočtových pravidel, aniž by ze zákonodárného procesu bylo zřejmé, že ust. § 14e Rozpočtových pravidel mělo být nějak dotčeno nově zařazeným ust. § 14q Rozpočtových pravidel. Důvodová zpráva k novele Rozpočtových pravidel se ve své části věnované jak prvnímu, tak druhému odstavci ust. § 14q Rozpočtových pravidel zmiňuje přímo o řízení o poskytnutí dotace, ačkoliv sám druhý odstavec se o řízení o poskytnutí dotace výslovně nezmiňuje. Znění této důvodové zprávy tedy naznačuje, že úmyslem zákonodárce bylo těsné provázání obou odstavců a jejich vztáhnutí pouze k řízení o poskytnutí dotace (a nikoliv ve smyslu obecné výlučky z aplikace správního řádu i na další postupy podle Rozpočtových pravidel). Na druhou stranu tato důvodová zpráva výslovně neomezuje použití výlučky přezkumu jen na řízení o poskytnutí dotace, a tak nelze v tomto smyslu učinit jednoznačný závěr.

Ohledně vztahu dvou odstavců stejného paragrafu není možné najít konkrétní pravidlo ani v Legislativních pravidlech vlády. Legislativní pravidla vlády ve čl. 39 odst. 2 totiž jen uvádějí, že paragraf má obsahovat (pouze) ustanovení, která se týkají stejné věci. V případě ust. § 14q Rozpočtových pravidel by jeho rubrika znějící „Vztah ke správnímu

řádu“ naznačovala, že takovou „věcí“ by mohl být vztah celých Rozpočtových pravidel ke správnímu řádu (jako celku). Ovšem ust. § 14q Rozpočtových pravidel zcela zjevně není komplexní úpravou vztahu Rozpočtových pravidel ke správnímu řádu (srov. např. ust. § 14e odst. 3, § 14g a § 15 odst. 2 Rozpočtových pravidel). V případě extenzivního výkladu výluky správního řádu by ust. § 14q odst. 2 Rozpočtových pravidel *prima facie* vylučovalo užití vyjmenovaných opravných prostředků a možností správního přezkumu taktéž v řízení o odnětí dotace podle ust. § 15 Rozpočtových pravidel, které by jinak plně podléhalo správnímu řádu včetně jím upravených opravných prostředků. Takový výklad by bylo třeba odmítnout jako absurdní a zákonodárcem zjevně nezamýšlený. Z tohoto lze dle mého názoru usuzovat, že rozsah výluky správního přezkumu stanovený v ust. § 14q odst. 2 Rozpočtových pravidel se vztahuje pouze k řízení o poskytnutí dotace (a nikoliv k Rozpočtovými pravidlům obecně). Argumentem pro užší výklad výluky přezkumu by mohla být též skutečnost, že zákonodárcem byla prostřednictvím novelty Rozpočtových pravidel potvrzena obecná subsidiární aplikace správního řádu na Rozpočtová pravidla. Současne platí zásada, že výjimky z obecných pravidel by při nejasnostech měly být vykládány restriktivně a ve správním právu také ve prospěch adresátů správního práva.

Domnívám se, že rozsah výluky správního přezkumu v ust. § 14q odst. 2 Rozpočtových pravidel není bez dalšího zcela jasný (o čemž svědčí i nejednotná judikatura) a že by měl být (v pochybnostech) vykládán spíše restriktivně, tedy ve prospěch přípustnosti správního přezkumu. Za splnění zákonných podmínek podle správního řádu by tak mohla být připuštěna obnova řízení nebo přezkumné řízení podle správního řádu i ve vztahu k některým úkonům či postupům podle Rozpočtových pravidel činěným mimo řízení o poskytnutí dotace. Nicméně v zájmu jednoznačnosti právní úpravy by rozsah výluky správního přezkumu zakotvené v ust. § 14q odst. 2 Rozpočtových pravidel zasluhoval podle mého názoru vyjasnění novelou, jak navrhu v podkapitole 3.7.2 písm. b).

3.6.5 (Ne)využitelnost přezkumného řízení a obnovy řízení

Přezkumné řízení je zcela jednoznačně využitelné v případě postupu vedoucího k uspokojení žalobce v rámci soudního řízení správního po podání správní žaloby. Spornou by však mohla být využitelnost přezkumného řízení, jakož i obnovy řízení pro případy, kdy poskytovatel svým rozhodnutím odňal nebo nevyplatil příjemci dotaci neoprávněně nebo se vyskytly nové skutečnosti a hodlá sám tuto nezákonnost napravit, včetně případu, kdy dotčený příjemce již nemá právní nárok domoci se nápravy (tj. např. v situaci, kdy se

příjemce proti nevyplacení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel nebránil ani podáním námitek jako řádného opravného prostředku ve stanovené lhůtě).¹⁹⁸

Domnívám se, že pravomocné rozhodnutí o nevyplacení dotace podle ust. § 14e odst. 1 Rozpočtových pravidel (a to i prvoinstanční, které je sice označeno v ust. § 14e odst. 2 Rozpočtových pravidel jako „opatření“, ale Ústavní soud na něj ve svém nálezu nazíral jako na rozhodnutí v materiálním smyslu¹⁹⁹) může poskytovatel podrobit přezkumu v přezkumném řízení nebo obnově řízení podle správního řádu za podmínek a lhůt tam stanovených. Podle mého názoru totiž přezkum rozhodnutí o nevyplacení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel v přezkumném řízení nebo obnova řízení podle správního řádu není zapovězen ust. § 14q odst. 2 Rozpočtových pravidel, které bych vyložil (zejména při použití systematického výkladu) v tom smyslu, že vylučuje použití přezkumného řízení nebo obnovy řízení jen v případě rozhodnutí vydaných v řízení o poskytnutí dotace.

Přesto lze nalézt i argumenty opačné, které by nasvědčovaly tomu, že přezkumné řízení a obnova řízení jsou v ust. § 14q odst. 2 Rozpočtových pravidel vyloučeny natolik široce či že povaha nevyplacení podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel (zejména v případě prvoinstančního „opatření“) je natolik specifická, že neumožňuje jeho přezkum v přezkumném řízení, nebo obnovu řízení. Ústavní soud totiž sice dovedl, že opatření spočívající v nevyplacení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel má materiálně povahu rozhodnutí, ale jednak tou dobou bylo toto nevyplacení pojato jako jednoinstanční, jednak se výslovně nezabýval vztahem nevyplacení podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel ke správnímu řádu a nevyložil toto nevyplacení jako rozhodnutí ve smyslu ust. § 67 správního řádu, nýbrž jako rozhodnutí podle ust. § 65 správního řádu. Nebylo-li by opatření podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel považováno za (správní) rozhodnutí (vydané ve správním řízení), nebylo by možné jej přezkoumat postupem přezkumného řízení podle ust. § 94 a násl. správního řádu. Obdobný závěr platí pro obnovu řízení.

Nejasnosti o rozsahu přezkumu by mohly vznikat i v případě odnětí dotace podle ust. § 15 Rozpočtových pravidel, přestože jde nepochybně o rozhodnutí, které výslovně podléhá správnímu řádu. Uvedené totiž ještě neznamená, že by na ně nebylo možno vztáhnout výluky podle ust. § 14q Rozpočtových pravidel, zvláště pokud by se

¹⁹⁸ Srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 895/18, dostupné z: <https://nalus.usoud.cz>.

¹⁹⁹ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, č. 177/2015 Sb.

„rozhodnutím poskytovatele“ ve smyslu druhého odstavce tohoto ustanovení nemělo rozumět pouze rozhodnutí vydané v řízení o poskytnutí dotace ve smyslu prvního odstavce tohoto ustanovení, nýbrž jakékoliv rozhodnutí vydané poskytovatelem.

Mám za to, že **uvedené pochybnosti by bylo vhodné odstranit novelou, aby bylo postaveno najisto, zda opatření o nevyplacení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel nebo rozhodnutí o odnětí dotace podle ust. § 15 Rozpočtových pravidel lze přezkoumat v rámci přezkumného řízení nebo obnovy řízení podle správního řádu.**

Oproti výše uvedenému opatření podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel, které by patrně mělo být chápáno (přínejmenším materiálně) jako rozhodnutí, je přezkum již z povahy věci jednoznačně vyloučen v případě výzvy podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel, protože není rozhodnutím zakládajícím práva a povinnosti. Obranou příjemce proti takové výzvě je prosté nevyhovění, tedy nevrácení dotace požadované touto výzvou, resp. jen částečné vrácení v rozsahu, v němž příjemce uznává své pochybení. Domnívám se, že dobrovolné vrácení dotace na základě takové výzvy je zřejmě nezvratné, vzhledem k účelu právní fikce podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel, kterou má být do budoucna nastolena právní jistota. Nic na tom nemůže být změněno ani podnětem k přezkumnému řízení zahajovanému z moci úřední, neboť takové řízení vůbec nelze vést ve vztahu k dané výzvě, která není rozhodnutím. Obdobné platí pro obnovu řízení.

3.7 Doporučení *de lege ferenda* pro lepší koordinaci postupů napříč orgány

3.7.1 Shrnutí zásadních nejasností a neprovázaností kontrolních postupů

Vzhledem k výše analyzovanému shrnuji v následujících bodech konkrétní příklady zjištěných zásadních nejasností v právní úpravě kontrolních postupů různých kontrolních orgánů, vzájemné neprovázanosti těchto postupů a dalších nedostatků v právní úpravě napříč těmito postupy:

- a) Jak jsem ukázal v kapitolách 1 a 2, poskytovateli jsou ve fázi před poskytnutím dotace svěřena poměrně široká oprávnění včetně úvahy komu, na jaký účel a za jakých podmínek určitou dotaci poskytne, přičemž správní přezkum této úvahy je takřka vyloučen a soudní přezkum se omezuje jen na férovost procesu, nikoliv na výsledek. Oproti tomu je poskytovatel poté, co dotaci poskytne, svázán dosti omezenými pravidly a v rámci jemu svěřených kontrolních oprávnění vybaven ne zcela dostatečnými nástroji, zejména co do reakce na

závěry jiného kontrolního orgánu, především jakmile dojde k porušení rozpočtové kázně. K tomu se uplatní zásadní vázanost poskytovatele názorem finančního úřadu o porušení rozpočtové kázně (viz podkapitola 3.3.6). Dále též vázanost správním řádem při odnětí dotace a alespoň částečně též při nevyplacení dotace nebo výzvě k nápravě či k vrácení dotace, třebaže rozsah použitelnosti správního řádu v posledně uvedených případech může být výkladově sporný. To vše přispívá k nepružnosti reakce poskytovatele na závěry jiných kontrolních orgánů, nekoordinovanosti kontrolních postupů jednotlivých orgánů a rozdílným závěrům v téže věci.

- b) Procesně právní úprava určitých stěžejních otázek včetně vztahu správního řádu a Rozpočtových pravidel není jasná, zejména co do rozsahu správního přezkumu s ohledem na ust. § 14q odst. 2 Rozpočtových pravidel. Zatímco postup finančního úřadu se řídí daňovým řádem a podléhá plně opravným prostředkům a přezkumu, poskytovatel může v určitých případech důvodného podezření o porušení povinností příjemce uplatnit nástroje v podobě nevyplacení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel a výzvy k nápravě či vrácení dotace podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel, jejichž vztah ke správnímu řádu včetně rozsahu přezkumu je upraven v zákoně nejednoznačně.
- c) Nepřehledná, složitá a nejasná (až mezerovitá) právní úprava kontrolních postupů poskytovatele, včetně vzájemného vztahu institutů podle ust. § 15, § 14e a § 14f Rozpočtových pravidel, jakož i postupů poskytovatele podle nich v jednotlivých situacích a vztahu postupů poskytovatele a finančního úřadu. Problematickou je též nemožnost provést zápočet dočasně nevyplacené dotace do plnění povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně. Dotaci je tak nutné vyplatit příjemci nehledě na porušení a odvod vymáhat.
- d) Spornou se jeví judikaturou dovozená pravomoc finančního úřadu napravit poskytovatelovo opomenutí vydat vůči příjemci dotace výzvu podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel v případě, kdy je její vydání namístě s ohledem na závěry provedené kontroly, a oproti tomu legislativní absence takové pravomoci v případech, kdy poskytovatel neprováděl kontrolu. Toto zakládá nedůvodně nerovný přístup k příjemci dotace ve srovnatelných situacích. Příjemce je za dané situace vystaven libovůli poskytovatele a připraven o možnost fikce neporušení rozpočtové kázně, díky které by se vyhnul penále. Nicméně patrně mu nic nebrání vrátit dotaci dobrovolně a domáhat se účinků

fikce i tak. Otázkou však je, dokdy by měl či mohl vratku učinit, když mu k tomu není stanovena žádná lhůta, resp. dokdy lze ještě považovat vratku za dobrovolnou. Rozlišení funkce vratky oproti odvodu a s ním spjatého penále za prodlení se zde poněkud vytrácí. Stejně tak se vytrácejí zásady rovnosti a právní jistoty.

- e) Nekompatibilita vnitrostátní právní úpravy kontrol příjemců s audity prováděnými podle právních předpisů EU vede k možným kolizím závěrů auditu v případě dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU se závěry poskytovatelovy kontroly příjemce a způsobuje obtíže při jejich řešení.

3.7.2 Návrhy *de lege ferenda* k ošetření nedostatků kontrolních postupů

Za účelem legislativního ošetření zjištěných nejasností právní úpravy kontrolních postupů, jejich neprovázanosti a dalších nedostatků navrhuji *de lege ferenda* tyto změny:

- a) **Odstranit neprovázanost postupů jednotlivých kontrolních orgánů a roztržitost jejich kompetencí, neúplnost zjištění a rozdílné závěry**

V zájmu umožnění adekvátní reakce poskytovatele na závěry jiných kontrolních orgánů, zvýšení koordinovanosti kontrolních postupů jednotlivých orgánů a omezení rizika rozdílných závěrů v téže věci by podle mého názoru bylo *de lege ferenda* vhodné především odstranit neprovázanost a roztržitost kompetencí jednotlivých orgánů, jejichž postupy na sebe navazují nebo mají navazovat.

Domnívám se, že by měla být eliminována nejen nadbytečná duplicita nebo neprovázanost kontrol, ale i konečné rozhodování na základě neúplných nebo neprokázaných zjištění, které vede k rozdílným závěrům kontrolních orgánů a z nich vyplývajícím, těžko řešitelným obtížím při jejich odstraňování. K tomu by podle mého názoru mohlo dále napomoci jasné vymezení procesních pravidel postupu jednoho kontrolního orgánů v kontextu postupu jiného kontrolního orgánu, včetně jasného vymezení kompetencí, pravidel procesního postupu, možnosti koordinace a spolupráce orgánů navzájem, jakož i zohlednění výsledku kontroly jednoho orgánu druhým orgánem a dostatečně silných nástrojů k jeho prosazení, resp. provázanost opravných prostředků.

Konkrétní příklady navrhovaných legislativních změn uvádím dále. Například by měl mít podle mého názoru poskytovatel právo domáhat se na základě nově zjištěných skutečností (odlišného skutkového stavu) přehodnocení auditních zjištění, která jsou pro

něj závazná, ale podle zákona nemůže na jejich základě kvůli jejich neprokazatelnosti vůči příjemci postihovat příjemce.

b) Vyjasnit procesní otázky co do vztahu správního řádu a Rozpočtových pravidel včetně rozsahu správního přezkumu nevyplacení a odnětí dotace

Výkladové nejasnosti a nejednotnost v judikatuře přetrvávají zejména co do otázky rozsahu podpůrného použití správního řádu na nevyplacení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel, včetně výluky správního přezkumu, jejíž rozsah je zakotven v ust. § 14q odst. 2 Rozpočtových pravidel nejasně. Ze stejného důvodu by podobné nejasnosti mohly vznikat i v případě odnětí dotace podle ust. § 15 Rozpočtových pravidel.

Vzhledem k uvedené nejasnosti ust. § 14q odst. 2 Rozpočtových pravidel se domnívám, že by bylo *de lege ferenda* namíste vhodnou legislativní úpravou tohoto ustanovení upřesnit, že tam uvedená výluka opravných prostředků, resp. správního přezkumu se vztahuje jen na rozhodnutí poskytovatele vydaná v řízení o poskytnutí dotace (tj. na rozhodnutí o poskytnutí dotace či rozhodnutí o změně tohoto rozhodnutí). Tím by bylo postaveno najisto, že jiná rozhodnutí poskytovatele (např. opatření o nevyplacení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel nebo rozhodnutí o odnětí dotace podle ust. § 15 Rozpočtových pravidel) nejsou vyňata ze správního přezkumu, ať už probíhá v rámci řízení o řádném opravném prostředku (včetně námitek podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel) nebo v rámci obnovy řízení či přezkumného řízení podle správního řádu.

Opačné legislativní řešení bych nepovažoval za vhodné, jelikož by znemožnilo, aby poskytovatel zohlednil novou skutečnost nebo odstranil z moci úřední nezákonnost svého rozhodnutí, kterou zjistí např. v důsledku odlišných závěrů, ke kterým v téže věci dospěly jiné kontrolní orgány atp. Pro systémově nastavenou koordinovanost postupů napříč jednotlivými kontrolními orgány je stěžejní, aby byla zachována možnost jednoho orgánu reflektovat výstupy činnosti druhého orgánu a adekvátně na ně reagovat.

c) V zájmu právní jistoty a koordinovanosti postupů vyjasnit vztah institutů podle ust. § 15, § 14e a § 14f Rozpočtových pravidel a postupů poskytovatele podle nich v jednotlivých situacích, jakož i vztah postupů poskytovatele a finančního úřadu, včetně umožnění zápočtu nevyplacené dotace do plnění povinnosti provést odvod

Právní úprava kontrolních postupů poskytovatele dotace vůči příjemci je velmi nepřehledná a podle mého názoru zbytečně složitá. Až díky její podrobné analýze lze

dospět k pochopení jejích zákonitostí. Zjednodušeně lze shrnout následující. V případě zjištění napravitelného porušení příjemce dotace musí poskytovatel vyzvat tohoto příjemce podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel k nápravě. V případě nenapravitelného porušení jej musí vyzvat k vrácení dotace, která mu byla vyplacena, vyjma nedodržení účelu, pro který může poskytovatel odejmout dotaci podle ust. § 15 Rozpočtových pravidel, ledaže již finanční úřad zahájil daňovou kontrolu. Dokud nebyly prostředky vyplaceny, může poskytovatel dotaci v případě porušení povinností příjemce nevyplatit podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel s konečnou platností. V ostatních, byť specifických případech (které však nelze zcela vyloučit) může poskytovatel dočasně nevyplatit (pozastavit) dotaci podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel a věc předat podnětem finančnímu úřadu.

Vztah ust. § 14f a § 14e Rozpočtových pravidel jsou alternativy, které na sebe nemohou navazovat, a výzva dle ust. § 14f Rozpočtových pravidel má v zásadě přednost před nevyplacením dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel, s výjimkou případů nedodržení účelu dotace, kdy ust. § 14f Rozpočtových pravidel nelze použít. Nedodržení účelu příjemcem je tedy nenapravitelným porušením a v případě, že již příjemci byly vyplaceny prostředky, i porušením rozpočtové kázně, které nelze zahladit ani vrácením dotace.

Zjistí-li poskytovatel, že nemůže být splněn řádně nebo včas účel, na který byla dotace poskytnuta, může v souladu s ust. § 15 Rozpočtových pravidel rozhodnout o odnětí dotace příjemci, ledaže by již finanční úřad zahájil vůči tomuto příjemci daňovou kontrolu, jejímž předmětem je zjištění, zda došlo k porušení rozpočtové kázně. Z uvedeného plyne, že dočasné nevyplacení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel bude prakticky takřka nevyužitelné, neboť lze dovodit, že před ním mají aplikační přednost ust. § 14f a § 15 Rozpočtových pravidel. Ovšem lze namítnout, že ve specifických případech by mohlo být důvodné a přípustné (*a maiori ad minus*), aby poskytovatel užil vůči příjemci dočasného nevyplacení (tj. pozastavení, jako mírnějšího prostředku) do určitého okamžiku (např. až do vyřešení předběžné otázky v jiném řízení), než trvalého nevyplacení, přestože doposud nedošlo k porušení rozpočtové kázně. Navíc ani v případě relativně dlouhou dobu trvající daňové kontroly nemůže poskytovatel zůstat ve vztahu k příjemci dotace delší dobu nečinný a jeho žádost o výplatu dotace ponechat dlouhodobě nevyřízenou, tudíž aplikace ust. § 14e Rozpočtových pravidel stále připadá v úvahu i pro případy, kdy jde o podezření na porušení rozpočtové kázně.

V případě důvodného podezření poskytovatele o nedodržení účelu dotace příjemcem tak sice nemůže poskytovatel vyzvat příjemce k vrácení dotace či její části, ale může nevyplatit dotaci či její část, případně zahájit řízení o odnětí dotace, dokud nebyla finančním úřadem v téže věci zahájena daňová kontrola. Povaha tohoto nevyplacení bude konečná, pokud doposud nebyly prostředky příjemci vyplaceny. Byly-li již vyplaceny, poskytovatel by patrně měl využít toho, že sám může svým rozhodnutím dotaci odejmout. Jinak by totiž nevyplacení dotace bylo pouze dočasné s tím, že poskytovatel by o něm musel informovat finanční úřad, resp. mu dát podnět k prošetření podezření na porušení rozpočtové kázně a jeho rozhodnutím by byl vázán. Ať už přitom finanční úřad toto podezření potvrdí či vyvrátí, musí následně poskytovatel dotaci příjemci dotace vyplatit. Finanční úřad již totiž nemůže poskytovatelem příjemci nevyplacenou částku dotace započíst do plnění povinnosti příjemce provést odvod za porušení rozpočtové kázně. Poněkud paradoxně tak musí být nakonec příjemci vyplacena dočasně nevyplacená dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel vždy, i kdyby finanční úřad shledal porušení rozpočtové kázně a uložil odvod.

Toto legislativní řešení považuji za nesystémové, když stát skrze jeden svůj orgán (zde poskytovatele) vyplatí ze státního rozpočtu určitou částku právnické nebo fyzické osobě jako příjemci dotace až v situaci, kdy druhý orgán (zde finanční úřad) téhož státu musí od téhož příjemce, poté co bylo pravomocně zjištěno porušení rozpočtové kázně, začít stejnou částku vymáhat formou odvodu zpět do státního rozpočtu. Domnívám se, že umožnění provést zápočet by v dané situaci bylo *de lege ferenda* naprosto logické a rozumné řešení, a to jak pro jeho jednoduchost a omezení nadbytečných finančních toků oběma směry, tak pro prevenci rizika, že prostředky státem vyplacené příjemci se již nepodaří od tohoto příjemce reálně získat zpět do státního rozpočtu. Dalším argumentem je otázka vzniku a výše penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. V případě pozastavení výplaty dotace se nejeví logické, aby bylo penále z pozastavené částky vyměřováno. V případě odnětí dotace (a to i z důvodu nedodržení účelu poté, co byla již dotace vyplacena příjemci) penále vůbec nevznikne, přestože v případě téhož nedodržení účelu posuzovaného ale jako porušení rozpočtové kázně by penále zpravidla vyměřováno bylo. Vyměření penále tedy závisí na tom, zda stejné porušení posuzuje poskytovatel, nebo finanční úřad. K této rozdílnosti přístupu vůči příjemci a nerovném postihu ve srovnatelných situacích nevidím žádný legitimní důvod. Také proto by mělo být legislativně umožněno finančnímu úřadu dočasně nevyplacenou částku započíst do plnění

povinnosti provést odvod (a to i s důsledky pro délku prodlení a z toho vypočtené penále) a poskytovateli takto započtenou částku trvale nevyplatit příjemci.

Alternativně by bylo možné uvedený problém vyřešit svěřením správy odvodů za porušení rozpočtové kázně do kompetence poskytovatele dotace namísto finančního úřadu, nicméně s výhradou toho, co uvedu v podkapitole 4.7.4, kde upřednostním jiné řešení.

d) **Povinnost finančního úřadu vyzvat příjemce k nápravě či vrácení dotace**

Co se týče judikaturou dovozené pravomoci finančního úřadu napravit pochybení poskytovatele dotace spočívající v opomenutí vyzvat příjemce dotace k nápravě nebo k vrácení dotace podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel, neztotožňuji se plně s tímto posouzením, tj. že by správce daně měl (*per analogiam*) pravomoc, natož povinnost vyzvat příjemce dotace k dobrovolnému vrácení dotace či její části, neučiní-li tak poskytovatel dotace sám, ač dospěl k důvodnému podezření o porušení rozpočtové kázně. Navíc považuji za nesystémové a nelogické, aby pro zákonnost toho, zda ve stejné věci bude či nebude příjemci dotace coby daňovému subjektu umožněno využít díky vrácení dotace fikce neporušení rozpočtové kázně a „zprostit“ se tím postihu v podobě penále, bylo rozhodné jen to, zda porušení rozpočtové kázně konstatoval (nejprve) poskytovatel dotace, nebo zda to byl (až) finanční úřad jako správce daně.

Tudíž bych na tomto místě navrhoval, shodně s tím, co navrhu v podkapitole 4.7.3, aby *de lege ferenda* zákonodárce výslovně svěřil finančnímu úřadu obdobnou originární pravomoc a zároveň povinnost vydat vůči příjemci dotace výzvu podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel, pokud ji nevydal poskytovatel, a to i v situaci, kdy ji poskytovatel nevydal kvůli tomu, že neprováděl žádnou kontrolu, resp. nepojal podezření.

V obou případech by tak bylo příjemci umožněno ve lhůtě stanovené výzvou vrátit dobrovolně dotaci, aniž by mu bylo vyměřeno penále.

Uvedený problém by, stejně jako v předchozím bodě, bylo možné vyřešit svěřením správy odvodů za porušení rozpočtové kázně do kompetence poskytovatele dotace namísto finančního úřadu, nicméně s výhradou toho, co uvedu v podkapitole 4.7.4, kde upřednostním jiné řešení.

e) **Kompatibilita vnitrostátních kontrol s audity podle práva EU**

Za účelem lepší provázanosti postupů kontrolních orgánů, zejména poskytovatele (resp. řídicího orgánu) a auditního orgánu v případě dotací spolufinancovaných z rozpočtu

EU, by podle mého názoru bylo *de lege ferenda* vhodné pojmout audit buďto jako přímo závazný vůči příjemci, anebo alespoň jako dvoufázový s tím, že podezření pojaté v první fázi by mohlo být potvrzeno ve druhé fázi jedině na základě takových podkladů, které mohou být všemi kontrolními orgány, kterých se závěry auditu týkají, považovány za úplné a průkazné i pro jejich vlastní postup vůči příjemci dotace.

Nebude-li audit závazný vůči příjemci, tento nebude motivován k dostatečné součinnosti. Nesoučinnost příjemce může způsobit neúplné, a tudíž nesprávné zjištění auditu. Mohou tak vznikat kolize projevující se v tom, že z pohledu předpisů práva EU bude audit nahlížet na zjištěné porušení jako na potvrzenou nesrovnalost, ale z pohledu vnitrostátních předpisů by auditem zjištěné porušení s důsledkem krácení dotace bylo ze strany státu vůči příjemci nedostatečně prokázané, a proto nezákonné. Stát by tedy za dané situace musel prostředky dotčené takovou nesrovnalostí (zjištěné na základě pouhého auditu, který ale není směrodatný ani vymahatelný vůči příjemci) uhradit příjemci dotace sám ze státního rozpočtu, aniž by si je mohl uplatnit vůči EU.

V zájmu eliminace rizika těchto kolizí, resp. rizika nedůvodně odlišného rozhodování v obdobných věcech mám za to, že auditní orgán by při auditu měl vycházet v zásadě ze stejných podkladů jako poskytovatel. Pokud by byl audit pojat legislativně jako závazný pro příjemce, měla by být podle mého názoru příjemci zároveň legislativně umožněna proti auditním zjištěním procesní obrana v obdobném rozsahu, jakou by jinak měl proti kontrolním zjištěním poskytovatele nebo správce daně. Tyto procesní záruky pro příjemce dotace, jakož i vzájemné vztahy kontrolních orgánů v případě takových kontrol, včetně kontrol dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU, by měl blíže upravit zákon, jak dále navrhnou v podkapitole 5.5.2.

Nebude-li nadále audit pojímán jako závazný vůči příjemci, měl by podle mého názoru audit provádět jen kontrolu poskytovatele, případně revizní kontrolu poskytovatelovy kontroly příjemce. Pokud auditní orgán dospěje na základě svých zjištění k rozdílným závěrům než poskytovatel, shledá nedostatky v kontrole příjemce provedené poskytovatelem (např. že bylo rozhodováno na základě neúplných podkladů) nebo učiní vlastní zjištění ve věci, ve které poskytovatel zatím kontrolu neprováděl, domnívám se, že by bylo vhodné, aby nejprve poskytovatele vyzval ke zjednání nápravy (např. zkontrolovat příjemce, došetřit nové skutečnosti, opatřit k nim důkazy atp.). Až následně by měl auditní orgán svůj audit uzavřít a v závislosti na dostatečnosti poskytovatelovy kontroly příjemce a jejím výsledku považovat své závěry za finální a komunikovat je vůči EU.

V opačném případě hrozí, že poskytovatel nebude s to prokázat vůči příjemci porušení ani po něm vymáhat vratku dotace, přestože audit má porušení za prokázané.

4. Vymáhání odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně

4.1 Rozhodování orgánů finanční správy ve věci porušení rozpočtové kázně

4.1.1 Porušení rozpočtové kázně ve smyslu Rozpočtových pravidel

Porušením rozpočtové kázně příjemcem v souvislosti s dotací se předně rozumí podle ust. § 44 odst. 1 písm. b) Rozpočtových pravidel „*neoprávněné použití (...) peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem*“, přičemž podle ust. § 3 písm. e) Rozpočtových pravidel se rozumí „*neoprávněným použitím peněžních prostředků (...) jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím (...) o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty (...); dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.*“

Dále může **porušení rozpočtové kázně** příjemcem dotace podle ust. § 44 odst. 1 písm. j) Rozpočtových pravidel spočívat v „*porušení povinnosti stanovené právním předpisem, rozhodnutím (...) o poskytnutí dotace (...), které přímo souvisí s účelem, na který byla dotace (...) poskytnuta a ke kterému došlo před přijetím peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv a které trvá v okamžiku přijetí prostředků na účet příjemce.*“

4.1.2 Pravomoc finančního úřadu a daňová kontrola

Pouze finanční úřad je podle Rozpočtových pravidel oprávněn rozhodnout o odvodu za porušení rozpočtové kázně a z něj vyplývajícího penále. Názor finančního úřadu o porušení rozpočtové kázně, pokud jsou porušením povinností příjemce dotčeny již vyplacené prostředky, je závazný i pro poskytovatele dotace, přestože tento není účastníkem řízení. Tím je jen porušitel rozpočtové kázně, který má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu.²⁰⁰ Finanční úřad při tom postupuje podle daňového řádu, přestože odvod za porušení rozpočtové kázně „*není*

²⁰⁰ Viz ust. §10 odst. 1 písm. g) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky. Dále viz ust. § 44a odst. 11 Rozpočtových pravidel.

*klasickou daní v užším slova smyslu, kterou by tvrdil sám daňový subjekt (porušitel rozpočtové kázně).*²⁰¹

Řízení o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně lze zahájit jedině z moci úřední, přičemž tento **odvod nelze vyměřit ani dokazování provést postupem mimo daňovou kontrolu** (např. v předcházejícím auditu provedeném mimo režim daňového řádu).²⁰² Jde o samostatné řízení, které má samostatný předmět a procesně nenavazuje na auditní kontrolu v režimu zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.²⁰³ Odlišnosti daňové kontroly a auditu blíže popíšu v podkapitole 5.3.1. Otázkou vztahů kontrol a závaznosti názoru správce daně pro jiné kontrolní orgány se budu zabývat v podkapitole 5.3.2. Pro srovnání lze dále zmínit, že podle ust. § 143 odst. 3 písm. a) daňového řádu může správce daně doměřit daň z moci úřední jedině poté, kdy provedl daňovou kontrolu.²⁰⁴

V rámci daňové kontroly musí správce daně seznámit daňový subjekt s výsledkem kontrolního zjištění a daňový subjekt se k němu může ve stanovené lhůtě vyjádřit. Po uplynutí této lhůty dojde ze zákona k tzv. „koncentraci řízení“, což znamená, že daňový subjekt již nemůže zpochybňovat výsledek kontrolního zjištění. Další vyjádření, které by například daňový subjekt učinil až v rámci projednání zprávy o daňové kontrole, již nepovede ke změně výsledku kontrolního zjištění, neboť v rámci projednání zprávy o daňové kontrole již nelze navrhopvat jeho další doplnění (viz ust. § 88 odst. 3, věty druhé, daňového řádu).

Daňovou kontrolu týkající se skutečností, které již byly v souladu s vymezeným rozsahem kontrolovány, **je možné opakovat v souladu** s ust. § 85a odst. 1 daňového řádu **pouze tehdy**, „pokud a) správce daně zjistí nové skutečnosti nebo důkazy, které nemohly být bez zavinění správce daně uplatněny v původní daňové kontrole a které zakládají pochybnosti o správnosti, průkaznosti nebo úplnosti dosud stanovené daně nebo tvrzení daňového subjektu; takto lze daňovou kontrolu opakovat pouze v rozsahu, který odpovídá nově zjištěným skutečnostem nebo důkazům, nebo b) daňový subjekt učiní úkon, kterým

²⁰¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2020, čj. 7 Afs 63/2019-31, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

²⁰² Viz ZATLOUKAL, Tomáš. *Daňová kontrola v širších souvislostech*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 2, marg. č. 3. ISBN 978-80-7400-366-0.

²⁰³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2020, čj. 7 Afs 63/2019-31, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

²⁰⁴ Viz NOVOTNÁ, Monika; Kateřina JORDANOVÁ; Lenka KRUPÍČKOVÁ a Jakub ŠOTNÍK. *Daňové řízení*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 63–64, marg. č. 101. ISBN 978-80-7400-730-9.

mění svá dosavadní tvrzení; takto lze daňovou kontrolu opakovat pouze v rozsahu, který odpovídá změně dosavadního tvrzení daňového subjektu.“ Jde o situaci, kdy správce daně opětovně kontroluje tutéž daň, v témže rozsahu a za totožné zdaňovací období.²⁰⁵

Mám za to, že není důvod, aby se uvedené omezení, resp. předpoklady pro případné opakování daňové kontroly neuplatnily též v případě, že předmětem této kontroly je porušení rozpočtové kázně. Ovšem nutno dodat, že v praxi zpravidla správci daně ukládají za vícero porušení rozpočtové kázně týmž příjemcem ve vztahu k téže dotaci samostatné odvody, pokud jsou tato porušení zjištěna v různých řízeních (daňových kontrolách).

Odvod a penále lze vyměřit do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně (viz ust. § 44a odst. 11 Rozpočtových pravidel).

4.2 Úskalí aplikace daňového řádu ve věcech porušení rozpočtové kázně

4.2.1 Absence daňového tvrzení v případě porušení rozpočtové kázně

Daňový řád je primárně určen pro správu (klasických) daní coby „*postup, jehož cílem je správné zjištění a stanovení daní a zabezpečení jejich úhrady*“ (viz ust. § 1 odst. 2 daňového řádu). „*Základem pro správné zjištění a stanovení daně je daňové tvrzení podané daňovým subjektem*“ (viz ust. § 1 odst. 3 daňového řádu).²⁰⁶ Ve shodě s uvedeným je daňová kontrola určena především pro kontrolu plnění daňových povinností včetně kontroly správnosti daňového tvrzení daňového subjektu (viz ust. § 85 odst. 1 daňového řádu), přičemž daňový subjekt prokazuje všechny skutečnosti, které je povinen uvádět v daňovém tvrzení (viz ust. § 92 odst. 3 daňového řádu), a má právo vyvracet pochybnosti vyjádřené správcem daně [viz ust. § 86 odst. 2 písm. c) daňového řádu]. Platí tedy, že „*důkazní břemeno ohledně údajů uvedených v daňových tvrzeních nese primárně daňový subjekt.*“²⁰⁷

Pro účely daňového řádu se však daní rozumí i takové peněžité plnění, které zákon sice neoznačuje jako daň (resp. clo nebo poplatek), ale přesto stanoví, že se při jeho správě

²⁰⁵ Viz NOVOTNÁ, Monika; Kateřina JORDANOVÁ; Lenka KRUPÍČKOVÁ a Jakub ŠOTNÍK. *Daňové řízení*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 71, marg. č. 111. ISBN 978-80-7400-730-9.

²⁰⁶ Viz NOVÁKOVÁ, Petra. § 1 [Vymezení pojmů]. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej; Roman ONDRÝSEK; Petra NOVÁKOVÁ; Eva KOSTOLÁNSKÁ a Tomáš ROZEHNAL. *Daňový řád. Komentář*. 4. vydání. Beckova edice komentované zákony. Praha: C. H. Beck, 2021, K odstavci 2 a K odstavci 3 a 4, s. 2–5. ISBN 978-80-7400-838-2.

²⁰⁷ Viz NOVOTNÁ, Monika; Kateřina JORDANOVÁ; Lenka KRUPÍČKOVÁ a Jakub ŠOTNÍK. *Daňové řízení*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 71, marg. č. 111. ISBN 978-80-7400-730-9.

postupuje podle daňového řádu [viz ust. § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu]. To je i případ odvodu za porušení rozpočtové kázně, u něhož ovšem daňový subjekt žádnou daň netvrdí. Absentuje tedy daňové tvrzení, které by jinak mohlo soužit jako (shora uvedený a zákonem předpokládaný) základ pro správné zjištění a stanovení daně a být předmětem pochybností správce daně v rámci jím prováděné kontroly, které by měl daňový subjekt vyvracet.

Již s ohledem na uvedené se domnívám, že daňový řád, který vychází z předpokladu existence daňového tvrzení a s tím spjatého principu obráceného důkazního břemene, není optimální procesní úpravou správy odvodů za porušení rozpočtové kázně.

4.2.2 Odvolací orgán nemůže zrušit platební výměr a věc vrátit

Daňový řád, na rozdíl od správního řádu, neumožňuje odvolacímu orgánu zrušit rozhodnutí orgánu prvního stupně a věc mu vrátit k dalšímu řízení [srov. ust. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu a ust. § 116 odst. 1 daňového řádu]. Z důvodové zprávy k ust. § 116 daňového řádu vyplývá, že důvody pro tuto odchylku spočívají předně ve vykonatelnosti rozhodnutí, a tedy povinnosti vrátit případně zaplacenou částku daňovému subjektu dojde-li ke zrušení prvostupňového rozhodnutí, a dále v tom, že tímto postupem by se zásadně prodloužilo daňové řízení, pro které je typické, že ve většině případů se o stejném druhu daňové povinnosti vede několik řízení souběžně.²⁰⁸ **Odvolací finanční ředitelství tedy není oprávněno zrušit platební výměr finančního úřadu (ať již pro nedostatečně zjištěný skutkový stav či jiné vady řízení) a vrátit mu věc k dalšímu řízení.** Vzhledem k vyloučení této možnosti je samotnému odvolacímu orgánu dán v ust. § 115 daňového řádu prostor pro opravu či doplnění napadeného rozhodnutí s tím, že v rámci odvolacího řízení může provádět dokazování k doplnění podkladů pro rozhodnutí nebo k odstranění vad řízení. Provádí-li odvolací orgán v odvolacím řízení dokazování, je povinen seznámit daňový subjekt nejen s výčtem a obsahem provedených důkazů, ale i se závěry, které z nich pro zjištěný skutkový stav dovozuje, resp. s úvahami, jimiž se při hodnocení důkazů řídil.²⁰⁹

²⁰⁸ Srov. VLÁDA ČR. Důvodová zpráva [k vládnímu návrhu zákona daňový řád]. Online, DOC. In: Sněmovní tisk č. 685/0, Zvláštní část, § 116, s. 79–80. In: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, V. volební období 2006-2010, 19. 11. 2008. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=685&ct1=0> [citováno 2024-01-31].

²⁰⁹ Viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2020, čj. 1 Afs 438/2017-52, č. 4053/2020 Sb. NSS, bod 53. odůvodnění.

Domnívám se, že uvedená odchylka vzhledem k specifické povaze řízení o odvolání podle daňového řádu sice může být namístě v případě správy daní, ale není obecně vhodná pro správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a z něj vyplývajícího penále, kde tato specifika nejsou zpravidla dána. Typicky totiž nebývá vedeno souběžně několik řízení o porušení rozpočtové kázně v případě téže dotace téhož příjemce, přičemž platební výměry na odvod či penále, proti nimž je podáno odvolání, jsou splatné až po právní moci rozhodnutí odvolacího orgánu. Tudíž není důvod neumožnit v případě dotací zrušení prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem. Proto by v těchto případech mělo mít podle mého názoru Odvolací finanční ředitelství *de lege ferenda* právo zrušit platební výměr finančního úřadu a vrátit mu věc k dalšímu řízení. Jinak by navíc mohlo být každé prvoinstanční rozhodnutí, ať už bude sebevíce vadné, zhojeno změnovým druhoinstančním rozhodnutím, čímž by příjemci dotace byla (byť jen v tomto extrémním případě) fakticky upřena celá jedna instance.

Výše uvedený příklad je podle mého názoru rovněž dokladem nevhodnosti legislativního vztažení procesní úpravy daňového řádu na správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a z něj vyplývajícího penále a ilustruje úskalí s tím spojená.

4.2.3 Nevhodnost použití daňového řádu na porušení rozpočtové kázně

Další úskalí použití daňového řádu na porušení rozpočtové kázně jsou spjata s odlišnostmi postupů podle Rozpočtových pravidel a postupů podle daňového řádu a jejich vztahem. Z Rozpočtových pravidel, resp. jejich judikaturního výkladu vyplývá jakási dvojkolejnost, kterou považuji za nekoncepční a do značné míry nelogickou. Stejně porušení povinností příjemce dotace je totiž posuzováno různými orgány (poskytovatelem dotace, nebo finančním úřadem) jen v závislosti na tom, zda příjemci již byly vyplaceny dotační prostředky, nebo doposud vyplaceny nebyly.

Pokud již byly vyplaceny a došlo k porušení, je od tohoto okamžiku na toto porušení nahlíženo jako na porušení rozpočtové kázně, o kterém může rozhodnout jedině finanční úřad. Tento, shledá-li v rámci provedené daňové kontroly, že k uvedenému porušení skutečně došlo, zpravidla za ně uloží odvod. Nadto zpravidla vyměří také penále, když k úhradě odvodu (a tím pádem i ke skončení prodlení) obvykle dojde až na základě pravomocného platebního výměru vydaného poté, co je provedena daňová kontrola. Ta může být provedena s poměrně značným časovým odstupem (i několika let) od okamžiku

rozhodného pro porušení rozpočtové kázně a pro výpočet penále, jehož výše tak může narůst až do ekvivalentu částky vyměřeného odvodu (viz podkapitola 4.4.2).

Navzdory uvedenému i v případě, že dotační prostředky již byly poskytovatelem vyplaceny příjemci, který se v souvislosti s nimi dopustil porušení rozpočtové kázně jiného než nedodržení účelu, může se příjemce dotace zcela vyhnout penále tím, že dotaci dobrovolně vrátí ve výši a lhůtě stanovené mu poskytovatelem ve výzvě k vrácení dotace. Judikatura soudů dovodila, že v určitých případech musí být příjemce nejprve k takovému vrácení vyzván poskytovatelem, resp. finančním úřadem a musí mu tedy být umožněno se takovým vrácením dotace vyhnout penále. Tímto způsobem by se však příjemce dotace zřejmě nemohl ve smyslu závěrů judikatury soudů vyhnout penále v situaci, kdy by dotaci hodlal vracet až v reakci na zahájení řízení finančního úřadu o porušení rozpočtové kázně, aniž by předtím proběhla veřejnosprávní kontrola ze strany poskytovatele dotace, jejíž zjištění by nasvědčovala důvodnému podezření o porušení povinností příjemce (viz podkapitola 3.4.5).

Jak vidno, na jednu stranu, pojme-li důvodné podezření na porušení např. dotačních podmínek ve vztahu k vyplaceným dotačním prostředkům jejich poskytovatel, musí být příjemci umožněno dotaci dobrovolně vrátit a vyhnout se tím penále, na druhou stranu, pojme-li toto podezření finanční úřad, umožněno mu to být nemusí a patrně ani nebude. Smysluplnost této dvojkolejnosti mi není zřejmá.

Navíc nelze zcela vyloučit případy, že poskytovatel při kontrole plnění povinností příjemce pojme podezření o porušení podmínek dotace, ale vyhodnotí je nesprávně jako takové, u něhož nemůže vyzvat příjemce k vrácení dotace (např. porušení účelu), nevyzve jej k vrácení dotace, ač by měl, ani nezahájí řízení o odnětí dotace, nýbrž věc rovnou předá podnětem příslušnému finančnímu úřadu. Pokud by tento na základě prošetření podezření shledal na straně příjemce porušení rozpočtové kázně (např. nedodržení podmínek dotace), měl by podle výkladu dovozeného soudní judikaturou zároveň posuzovat, zda již na základě poskytovatelova podezření nebyly splněny podmínky pro vydání výzvy k vrácení (dotčené části) dotace. Jeho posouzení i v tomto směru přitom bude podléhat přezkumu, jak v odvolacím řízení, tak v řízení soudním.

V krajním případě patrně může dojít k tomu, že v závislosti na okamžiku odhalení šetřeného porušení, délece řízení nebo odchylném posouzení při přezkumu bude (obligatorní) výzva k (dobrovolnému) vrácení dotace vydána až po relativně dlouhé době

(po uplynutí řady let). Ačkoliv během celé této doby příjemce dotace mohl (bezplatně) užívat dotační prostředky dotčené porušením, díky dobrovolnému vrácení se vyhne jakémukoliv postihu. Kdežto jinému příjemci ve srovnatelné situaci bude vyměřen nejen odvod, ale i penále, jen kvůli tomu, že jeho porušení šetřil finanční úřad dříve než poskytovatel. Vzhledem k uvedenému se domnívám, že i sám finanční úřad by měl *de lege ferenda* mít pravomoc vyzvat příjemce k dobrovolnému vrácení dotace bez ohledu na to, zda podmínky pro takovou výzvu byly splněny již u poskytovatele.

Na okraj lze poznamenat, že zejména u dotací poskytovaných výlučně ze státního rozpočtu není zcela jasné, dokdy nejpozději by poskytovatel dotace, resp. finanční úřad měl výzvu vydat, když tato kompetence není výslovně ve vnitrostátním právním předpisu ohraničena žádnou lhůtou, na rozdíl od nejzazší lhůty pro vyměření odvodu a penále, která činí 10 let. V případě odvodů za porušení rozpočtové kázně nejsou splněny předpoklady pro použití pravidla podle ust. § 148 odst. 1 daňového řádu, že daň nelze stanovit po uplynutí 3leté lhůty pro stanovení daně, která počne běžet dnem uplynutí lhůty pro podání řádného daňového tvrzení, nebo dnem splatnosti daně. Odvod se totiž neváže na tvrzení daňového subjektu, nýbrž na porušení rozpočtové kázně, a jeho splatnost se v souladu s ust. § 139 odst. 3 daňového řádu řídí pravidlem, že daň vyměřená z moci úřední je splatná v náhradní lhůtě od právní moci platebního výměru.

Uvedené příklady zároveň dokládají, že správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a z něj vyplývajícího penále by bylo vhodnější podřídít nové zvláštní právní úpravě, která by plně reflektovala zmiňované odlišnosti vratek, odvodů a penále, namísto daňového řádu, který reflektuje zejména specifika vymáhání daní. Zásadní odlišnosti dotací oproti daním jsem popsal v kapitole 1.1.2. Ty spočívají již například v tom, že odvody dotací zpět do státního rozpočtu jsou ukládány zásadně jen v případě zjištění o porušení rozpočtové kázně, kdežto odvody daní vyplývají z daňových povinností, které v zásadě nejsou vázány na žádné porušení povinností. Dalším významným specifikem případů porušení rozpočtové kázně je absence daňového tvrzení, jež by mohlo být předmětem daňové kontroly.

Nadto lze doplnit, že zásadní rozdíl mezi daněmi a dotacemi spočívá rovněž v tom, že v případě daní se typicky uplatní doměřovací řízení (výjimečně vyměřovací na základě

daňové kontroly), které je vedeno ve vztahu k jedné a téže dani,²¹⁰ kdežto v případě odvodů za porušení rozpočtové kázně příjemcem dotace finanční úřady v praxi zřejmě uplatňují vyměřovací řízení, v nichž může být v případě vícero porušení uloženo více odvodů,²¹¹ a to v zásadě pouze s tím omezením, že souhrn výše odvodů za všechna porušení ve vztahu k téže dotaci nesmí být vyšší, než poskytovatelem příjemci vyplacená částka této dotace. Dle mého názoru by bylo vhodnější *de lege ferenda* normovat, aby byl za všechna porušení ve vztahu k téže dotaci vyměřován, resp. doměřován jen jeden odvod, a byla tak eliminována dosavadní mnohost odvodů.

4.3 Proporcionalita odvodu za porušení rozpočtové kázně

4.3.1 Legislativní zakotvení způsobu stanovení výše odvodu

Podle ust. § 44a odst. 4 Rozpočtových pravidel se odvod stanovuje buď a) pevnou částkou (viz ust. § 14 odst. 5), nebo procentním rozmezím, anebo pevným procentním podílem uvedeným v rozhodnutí o poskytnutí dotace, a to pro každý jednotlivý případ, a při stanovení částky odvodu vezme správce daně v úvahu závažnost porušení povinnosti, jeho vliv na dodržení účelu dotace a hospodárnost uložené sankce, nebo b) v ostatních případech částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.

Je to právě druhý zmiňovaný způsob, u něhož byl dříve zastáván názor, že v případě porušení rozpočtové kázně bude příjemci dotace vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně v celé částce dotace dotčené porušením. Soudy však postupem času judikovaly, že je třeba na tento způsob aplikovat zásadu proporcionality, která je již ve způsobu ad a) zakomponována samotným zákonodárcem. Správní soudy tak činily ve svých prvních rozhodnutích na přelomu roku 2013 a 2014, kdy začaly prosazovat zohlednění principu proporcionality ve vazbě na charakter a závažnost porušení rozpočtové kázně.²¹² Do té

²¹⁰ Viz ZATLOUKAL, Tomáš. *Daňová kontrola v širších souvislostech*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 1, marg. č. 1. ISBN 978-80-7400-366-0.

²¹¹ Viz např. případ, v němž byly uloženy dva odvody ve vztahu k jedné dotaci a v němž byl vydán rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci, ze dne 30. 1. 2019, čj. 65 Af 6/2017-69, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

²¹² Viz RADVAN, Michal; Damian CZUDEK; Tereza ČEJKOVÁ; Michal LIŠKA; Petra LIŠKOVÁ; Zuzana MARETHOVÁ; Nikol NEVEČERÁLOVÁ a Martin ŠKOP. *Přímé daně a jejich správa v judikatuře*. Online, PDF. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018, Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 635, s. 137. ISBN 978-80-210-9085-9. Dostupné z: https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/Radvan_Prime_dane.pdf [citováno 2024-01-04].

doby sloužil k zajištění určité proporcionality uloženého odvodu v praxi institut prominutí odvodu.²¹³

4.3.2 Prominutí odvodu a penále

Rozhodnutí o prominutí odvodu bude zpravidla vydáváno až tehdy, kdy je odvod pravomocně stanoven. Zákonná úprava však nevylučuje, aby odvod byl prominut, i když je zatím vyměřen jen nepravomocně, případně teoreticky i v situaci, kdy ještě vyměřen není, neboť povinnost odvodu vzniká již okamžikem porušení rozpočtové kázně.

V řízení o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně se zkoumá, zda došlo k porušení rozpočtové kázně a jaká má být výše odvodu i s ohledem na princip proporcionality, kdežto k prominutí odvodu se má přistupovat tehdy, pokud k tomu jsou důvody zvláštního zřetele hodné. Rozhodováno je tedy dle odlišných kritérií. Vzájemný vztah obou institutů (tj. uložení odvodu oproti prominutí) spočívá pouze v tom, že pokud orgán rozhodující o odvodu rozhoduje v době, kdy již byla část odvodu prominuta, může uložit odvod nejvýše do částky, která dosud prominuta nebyla (tj. nemůže ukládat odvod vyšší, než byla částka obdržené dotace snižená o částku, v níž byl odvod za porušení rozpočtové kázně prominut). Nadále však při zvažování proporcionality odvodu vychází z celé částky poskytnuté dotace (včetně neprominuté i prominuté části odvodu).²¹⁴

Mám za to, že není důvod nepoužít uvedené právní závěry obdobně i na penále a jeho prominutí.

4.3.3 Prosazení proporcionality

Princip proporcionality byl postupem času více rozvíjen a zapracováván do rozhodovací činnosti správních soudů a v důsledku toho i finanční správy, přičemž tím došlo ke značné roztříštěnosti v posuzování výše odvodu za porušení rozpočtové kázně.²¹⁵

V odborných kruzích se ozývala i kritika toho, že správní soudy v mnoha případech příliš „tlačí“ správce daně k aplikaci proporcionality, ač by měl být odvod stanovován

²¹³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2021, čj. 8 Afs 114/2019-52, č. 4213/2021 Sb. NSS, bod 50. odůvodnění.

²¹⁴ Viz tamtéž, bod 49. odůvodnění.

²¹⁵ Viz RADVAN, Michal; Damian CZUDEK; Tereza ČEJKOVÁ; Michal LIŠKA; Petra LIŠKOVÁ; Zuzana MARETHOVÁ; Nikol NEVEČERÁLOVÁ a Martin ŠKOP. *Přímé daně a jejich správa v judikatuře*. Online, PDF. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018, Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 635, s. 137. ISBN 978-80-210-9085-9. Dostupné z: https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/Radvan_Prime_dane.pdf [citováno 2024-01-04].

podle písm. b) v částce, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň, když je možné, že příjemce dotace porušil rozpočtovou kázeň ve 100% výši poskytnuté dotace. Zároveň však bylo poznamenáváno, že základ problému spočívá v nepřehledné a nedůsledné právní regulaci toho, jak má být stanovena výše odvodu za porušení rozpočtové kázně, aby odpovídala zásadě přiměřenosti a nebyla neúměrná závažnosti shledaného porušení. Ačkoliv správce daně se při určování výše odvodu za porušení rozpočtové kázně musí pohybovat v mezích vytyčených mu judikaturou správních soudů, která v některých případech musí dotvářet nedostatečnou právní úpravu, rozhoduje vždy v konkrétním případě majícím svá specifika, která je nutno zohlednit. Ne vždy tak použití zásady proporcionality ze strany správce daně povede ke stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně nižšího než ve 100% výši.²¹⁶

V otázce, kdy a jakým způsobem by měl být uplatňován princip proporcionality, podle něhož má být výše odvodu přiměřená závažnosti porušení, se pak nabízela úvaha, zda by měl být vůbec považován za porušení rozpočtové kázně například výdej dotačních prostředků, kterým došlo ke zcela nezávažnému porušení dotačních podmínek. A to zejména tam, kde má být dle dikce zákona ukládán i za takové porušení odvod v (plné) výši, v jaké byla rozpočtová kázeň porušena, nikoliv odvod snížený (resp. nižší).

V tehdejší judikatuře (nejen Nejvyššího správního soudu) se vyskytovaly různé názorové proudy, jak nahlížet na princip proporcionality a jeho aplikaci při stanovení výše odvodu, zvláště v případě formálního či marginálního porušení povinností příjemcem dotace. V judikatuře Nejvyššího správního soudu například zazníval názor, že uložení odvodu nemůže být postaveno na ryze formalistickém přístupu a že je třeba se zabývat skutečným stavem věci a účelem poskytnutých veřejných prostředků.²¹⁷ Shodně též názor, že „i porušení podmínky stanovené poskytovatelem dotace jako závažné nemusí ještě samo o sobě znamenat to, že při čerpání dotace došlo k porušení rozpočtové kázně“, přičemž skutečnost, „které podmínky poskytnutí dotace byly porušeny a zda to představuje neoprávněné použití peněžních prostředků“, je třeba posuzovat s přihlédnutím k různé míře

²¹⁶ Viz tamtéž, s. 153–155.

²¹⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2020, čj. 5 Afs 11/2019-33, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 26. odůvodnění. Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 9 Afs 1/2008-45; ze dne 16. 7. 2008, čj. 9 Afs 202/2007-68; ze dne 28. 10. 2015, čj. 6 Afs 138/2015-28, všechny dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

„důležitosti jednotlivých podmínek poskytnutí dotace z hlediska jejího účelu, předmětu a smyslu (...).“²¹⁸

Objevoval se však i protichůdný názor v tom smyslu, že i **bagatelní porušení dotačních podmínek může být porušením rozpočtové kázně.**²¹⁹ Jednoznačné přitom nebylo ani to, zda se konkrétní okolnosti porušení rozpočtové kázně musí promítnout do výše odvodu vždy, i kdyby shledané porušení zasahovalo nejen určitou část, nýbrž celý objem poskytnuté dotace. Bylo tak možno v judikatuře vysledovat tři různé názorové proudy, resp. způsoby odůvodnění proporcionality výše odvodu za formální či marginální porušení povinností příjemcem dotace.²²⁰

Prvý názorový proud dovozoval, že proporcionalitu je třeba uvažovat **již při určování toho, zda vůbec došlo k porušení rozpočtové kázně.** Pokud pochybení bylo pouze formálního charakteru a nemá vliv na účel, který je poskytnutím dotace sledován, nemůže se jednat o kvalifikované porušení rozpočtové kázně. Jinými slovy, zásadu proporcionality je nutno zohlednit **již ve fázi kvalifikace postupu příjemce dotace** pod pojmem „neoprávněné použití peněžních prostředků“, potažmo „porušení rozpočtové kázně“ (např. pokud byl zachován účel poskytnuté dotace, marginální pochybení bez vlivu na dodržení účelu nelze považovat za neoprávněné použití peněžních prostředků a nelze za ně uložit odvod).

Druhý názorový proud vycházel naopak z toho, že princip proporcionality se použije **až při rozhodování o výši odvodu**, ale jen tak, že týká-li se dané porušení samostatné části poskytnuté dotace, odvod se má týkat pouze takto vymezené části. Jde v zásadě o odmítnutí možnosti posuzování proporcionality výše odvodu ve vztahu k charakteru a závažnosti porušení dotačních podmínek, ledaže se porušení vztahuje toliko k určité části poskytnutých prostředků, nikoliv k celé částce dotace.

²¹⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, čj. 4 As 117/2014-39, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 59. odůvodnění.

²¹⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2014, čj. 7 Afs 91/2013-28, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 10. odůvodnění. Shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, čj. 9 Afs 113/2007-63, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

²²⁰ Ke shrnutí těchto názorových linií viz např. již rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2016, čj. 1 Afs 116/2016-34, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 27. odůvodnění. Shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, čj. 9 Afs 182/2016-41, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 33. odůvodnění. Viz též usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, čj. 1 Afs 291/2017-23, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 28. odůvodnění.

Třetí názorový proud shodně zastával tezi, že princip proporcionality se použije **až při rozhodování o výši odvodu**, avšak s tím, že **konkrétní okolnosti porušení rozpočtové kázně se musí promítnout do výše odvodu vždy**, i kdyby shledané porušení zasahovalo nejen určitou část, nýbrž celý objem poskytnuté dotace. Tedy proporcionalita se sice zohlední až ve fázi stanovení výše odvodu (za porušení rozpočtové kázně včetně takových, jež nemají vliv na naplnění účelu poskytnuté dotace), ale nižší intenzitu porušení je třeba zohlednit při stanovení výše odvodu (100% odvod totiž nemůže být důvodný, jedná-li se o marginální nedostatek při čerpání dotace).²²¹

Co do výkladu nejednotnou judikaturu sjednotil a letitý střet protichůdných názorových proudů²²² v rozhodovací praxi vyřešil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, kterým se přiklonil k názoru, že **každé porušení dotačních podmínek, třebaže by bylo méně závažné a neznamenalo ohrožení účelu dotace, zakládá porušení rozpočtové kázně s tím, že případná menší závažnost porušení odůvodňuje uložení nižšího odvodu**.

Rozšířený senát totiž v uvedeném usnesení dovedl, že *„při stanovení výše odvodu je třeba zvažovat všechny podstatné okolnosti konkrétního a vycházet z principu přiměřenosti, tedy rozumného poměru mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Pokud tedy okolnosti konkrétního případu vyvolávají otázku ohledně závažnosti porušení dané povinnosti, musí správce daně zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti. V každém případě však půjde o porušení rozpočtové kázně.“* Rovněž dovedl, že *„týká-li se porušení povinnosti oddělitelné části poskytnuté dotace, odvod bude stanoven pouze částkou odpovídající této části dotace. I zde však mohou vyvstat okolnosti, které mohou s ohledem na malou závažnost porušení povinnosti vést správce daně ke snížení odvodu ve smyslu zásady přiměřenosti.“*²²³

²²¹ Srov. PŘÍKAZSKÁ, Lenka a Martina ŠVESTKOVÁ. *K aplikaci zásady proporcionality při uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně*. Online. In: Epravo.cz, 5. 3. 2018. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-aplikaci-zasady-proporcionality-pri-ulozeni-odvodu-za-poruseni-rozpocetove-kazne-107177.html> [citováno 2024-01-28].

²²² Srov. MATUŠKOVÁ, Tereza. *Proporcionalita odvodu za porušení rozpočtové kázně příjemcem dotace*. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, roč. 24 (2016), č. 3, s. 86–92. ISSN 1210-6410.

²²³ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS.

Co do posouzení závažnosti porušení a stanovení výše odvodu, z judikatury dále vyplývá, že *„je třeba zvažovat okolnosti konkrétního porušení (...) [a] v každém konkrétním případě je třeba vážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či k odvodu odpovídajícímu konkrétnímu dílčímu pochybení.“* Při tom je třeba zohlednit nejen prostředky dotčené porušením, ale *„i tu část peněžních prostředků, které byly čerpány v souladu s (...) podmínkami.“*²²⁴ V rámci své úvahy o výši odvodu musí správce daně vedle té části peněžních prostředků, jež byla čerpána v souladu se stanovenými podmínkami, zohlednit i závažnost konkrétních porušení příjemce ve vztahu k čerpané částce, zabývat se posouzením, jaké byly dopady zjištěných porušení, přičemž musí vymezit, jaká část dotace byla čerpána bezchybně, a tuto bezchybnou část zhodnotit v rámci proporcionality výše odvodu.²²⁵

I kdyby se porušení rozpočtové kázně netýkalo jen oddělitelné části dotačních prostředků poskytnutých příjemci, nýbrž celého objemu těchto prostředků, neznamená to ještě, že by bylo třeba odvést celou zasaženou část dotačních prostředků bez přihlídnutí k individuálním okolnostem porušení rozpočtové kázně.²²⁶ I tehdy by bylo třeba zohlednit konkrétní okolnosti porušení stanovených podmínek, například že *„povaha tohoto porušení je marginální a není patrné, že by vedlo ke vzniku škody na straně poskytovatele prostředků nebo že by došlo k čerpání prostředků v rozporu s jejich hospodářským účelem.“*²²⁷

Účel dotace je natolik významný, že musí být vždy vymezen v rozhodnutí o poskytnutí dotace (je jeho povinnou náležitostí) a oproti jiným dotačním podmínkám jej nelze změnit ani změnou rozhodnutí k žádosti příjemce podle ust. § 14o Rozpočtových pravidel. K závažnosti a vlivu porušení na dodržení účelu dotace, resp. k samotnému dodržení účelu dotace musí přihlížet nejen finanční úřad při stanovení částky odvodu podle ust. § 44a odst. 4 Rozpočtových pravidel, ale i sám poskytovatel. Jemu tak výslovně přikazují učinit následující ustanovení při uplatnění postupů spočívajících v nevyplacení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel, při výzvě k dobrovolnému vrácení dotace

²²⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2014, čj. 2 As 106/2014-46, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

²²⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2014, čj. 4 As 215/2014-40, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

²²⁶ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2019, čj. 2 Afs 238/2018-29, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 18. odůvodnění.

²²⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2014, čj. 2 Afs 49/2013-34, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

podle ust. § 14f Rozpočtových pravidel či při rozhodnutí o odnětí dotace podle ust. § 15 Rozpočtových pravidel.

Soudní judikatura tedy již zcela jednoznačně dovodila nutnost zohlednit při posuzování porušení rozpočtové kázně princip proporcionality (tj. přiměřenosti mezi závažností porušení a výší za něj ukládaného postihu – odvodu), a to nejen tam, kde je v zákoně tento princip výslovně zakotven (jako je tomu např. v ust. § 14 odst. 5, § 14e odst. 1 či § 44a odst. 4 Rozpočtových pravidel), nýbrž i v případech, kdy zákon poněkud stroze stanoví explicitně jen to, že odvod za porušení rozpočtové kázně činí částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.

Vzhledem k uvedenému lze shrnout, že **princip proporcionality** se při rozhodování o výši odvodu za porušení rozpočtové kázně nepoužije již ve fázi posuzování, zda vůbec došlo k porušení rozpočtové kázně, nýbrž **se použije až při stanovení výše odvodu. V rámci této úvahy je však nutno jej důsledně uplatňovat vždy**, protože porušením rozpočtové kázně je i pouhé bagatelní porušení dotačních podmínek spjaté s výdejem dotačních prostředků, které neporušuje účel dotace. **Avšak výše odvodu musí být vždy přiměřená závažnosti porušení**, kterou je třeba posuzovat v každém jednotlivém případě a zejména s ohledem na vliv, jaký dané porušení mělo na (ne)dodržení účelu dotace, na okolnosti porušení stanovených podmínek dotace a případně i na část dotace, která byla čerpána bezchybně.²²⁸

4.3.4 Proporcionalita platí i pro poskytovatele

Poskytovatel dotace je v zásadě vázán rozhodnutím, resp. názorem finančního úřadu o porušení rozpočtové kázně (viz podkapitola 3.3.6). Nehledě na tuto vázanost názorem finančního úřadu, který musí zohlednit princip proporcionality, mám za to, že také poskytovatel dotace by měl zohlednit princip proporcionality, a to již ve fázi nevyplacení dotace, resp. již v rozhodnutí o poskytnutí dotace, kdy stanovuje tzv. snížené odvody, jak jsem uvedl již v podkapitole 2.4.

Nevyplacení (části) dotace dle ust. § 14e Rozpočtových pravidel má totiž nepochybně především preventivní charakter a účelem zakotvení tohoto institutu bylo

²²⁸ Srov. GENERÁLNÍ FINANČNÍ ŘEDITELSTVÍ. *Pokyn č. GFŘ-D-53 pro stanovení odvodů za porušení rozpočtové kázně*. Online, PDF. 17. 1. 2022, čj. 85547/21/7700-40500-711175. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/legislativa-a-metodika/pokyny-d/cleneni-podle-dani/odvody-za-poruseni-rozpocetove-kazne/2022> [citováno 2024-01-28].

umožnit poskytovateli krátit v případech porušení povinností příjemce dotaci ve stejném rozsahu, jako kdyby byl ukládán odvod za takové porušení (rozpočtové kázně), jestliže by dotace již byla vyplacena.²²⁹ Právě s přihlédnutím k uvedenému lze dovodit, že též poskytovatel (obdobně jako finanční úřad) musí respektovat obecný princip proporcionality a přihlédnout při aplikaci ust. § 14e Rozpočtových pravidel k závažnosti porušení (rozpočtové kázně) a jeho vlivu na dodržení účelu dotace.

Ať už je poskytovatel při stanovení rozsahu nevyplacené částky podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel výslovně omezen ve smyslu ust. § 14 odst. 5 Rozpočtových pravidel rozsahem sníženého odvodu uvedeným v rozhodnutí o poskytnutí dotace či nikoliv, resp. ať už jde o porušení spočívající v nedodržení účelu, podmínek dotace nebo právních předpisů, rozsah možného nevyplacení dotace bude záviset na konkrétních skutečnostech spjatých s daným porušením. Možnost nevyplatit celou částku dotace (až do výše poskytnuté dotace) bude zřejmě dána jen v případech nejzávažnějších porušení majících zpravidla zároveň zásadní vliv na dodržení účelu dotace (včetně např. důvodného podezření na spáchání trestného činu dotačního podvodu, který by zřejmě mohl mít dopad na dotaci jako celek). V ostatních případech bude částka nevyplacení nižší, ať už v rámci tzv. sníženého odvodu nebo jen v rámci obecné úvahy o přiměřenosti výše nevyplacení ve vztahu k závažnosti porušení. Kritérium této přiměřenosti (resp. závažnosti) bude určujícím vždy.

4.4 Charakter odvodu a penále jako sankcí netrestní povahy

4.4.1 Odvod nemá podle soudů charakter sankce trestní povahy

Odvod za porušení rozpočtové kázně není formou trestu, proto se na něj nepoužijí zásady trestního práva. Účelem odvodu je navrátit (refundovat) do státního (veřejného) rozpočtu prostředky dotčené porušením rozpočtové kázně. *„Následkem nevyužití dotace pro stanovený účel či její použití v rozporu s předem určenými podmínkami je povinnost tuto dotaci (i třeba jen z části) vrátit tak, aby tyto prostředky mohly opět sloužit svému původnímu účelu.“* Odvod má tedy kompenzační funkci, nikoliv represivní.²³⁰

²²⁹ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, včetně odlišných stanovisek tam uvedených.

²³⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, čj. 5 As 95/2014-46, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

4.4.2 Penále za prodlení s odvodem podle soudů rovněž není trestní sankcí

Stejně jako odvod, taktéž penále za prodlení s odvodem není podle recentní soudní judikatury trestní sankcí, a proto se ani na penále nepoužijí zásady trestního práva. K tomuto závěru nakonec (v roce 2020) dospěla judikatura,²³¹ ačkoliv předtím v případě daňového penále opakovaně vyřkla názor, že toto penále je formou trestu a že se tedy použije trestněprávní zásada aplikace pozdějšího mírnějšího zákona ve prospěch „pachatele“,²³² přičemž tento názor zastává v případě daňového penále i nadále.²³³ Taktéž penále z doměřeného cla mělo charakter trestní sankce,²³⁴ na rozdíl od úroku z prodlení jako ekonomické náhrady, jejímž účelem není potrestat dlužníka, ale kompenzovat státu aktuální cenu peněz, které by jinak (při včasné platbě cla) měl k dispozici.²³⁵

S ohledem na výše uvedená judikатурní východiska se i penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně mohlo jevit jako trestní sankce, zejména vzhledem k jeho relativně vysoké výši (36,5 % ročně) zjevně přesahující pouhou funkci úroku z prodlení (cca 10 % ročně).²³⁶ Ve srovnání se základní tříletou lhůtou pro stanovení daně podle ust. § 148 daňového řádu lze odvod (i penále) uložit ve lhůtě 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně (viz ust. § 44a odst. 11 Rozpočtových pravidel). Praxe ukazuje, že kontroly odhalující porušení rozpočtové kázně jsou často prováděny teprve po několika letech, a taková pozdní kontrola se promítá do výše penále, byť jeho maximální výše je omezena na penále na výši odvodu.²³⁷ Zejména u *ex ante* financovaných dotací pak penále mohlo narůst dosti vysoké výše (nezřídka kdy

²³¹ Viz např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 4. 2020, čj. 15 Af 94/2016-32, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>. Z něj vyplývá, že penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně podle ust. § 44a odst. 8 Rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 2. 2015, nespadá pod pojem trestního obvinění ve smyslu čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

²³² Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, čj. 4 Afs 210/2014-57, č. 3348/2016 Sb. NSS. Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS. Dále viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 1. 2017, čj. 15 Tdo 832/2016-126, R 15/2017 tr., dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

²³³ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2021, čj. 1 Afs 236/2019-83, č. 4141/2021 Sb. NSS, bod 50. odůvodnění.

²³⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2018, čj. 4 Afs 127/2017-59, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

²³⁵ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, čj. 10 Afs 186/2017-64, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

²³⁶ Viz např. MATUŠKOVÁ, Tereza. *Praktické problémy čerpání dotací se zaměřením na kontrolu, postih a obranu příjemce dotace*. Online, PDF, rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 95–101. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/nm5bx/Tereza_Matuskova_rigorozni_prace.pdf [citováno 2024-01-28].

²³⁷ Viz VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: Zástupce veřejné ochránkyně práv (KŘEČEK, Stanislav). *Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci pana J. P.* Online, PDF. 16. 3. 2015, sp. zn. 1786/2013/VOP/JHO. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2662> [citováno 2024-01-28].

i celkem 100 % za necelé tři roky), jelikož se nepočítalo až od vydání platebního výměru na odvod, ale zpětně již ode dne následujícího po dni, kdy byl pomocí dotace realizován neoprávněný výdaj. Penále tak latentně vznikalo, aniž by zatím bylo zjištěno jakékoliv porušení, a aniž by daňový subjekt měl vůbec vědomost o svém prodlení s odvodem, dále se navyšovalo i prodlevou během samotného provádění daňové kontroly a narůstalo až do data uhrazení odvodu (ledaže dosáhlo 100% výše dříve). To platí i v případě, že správný orgán nepostupoval v řízení bez zbytečných průtahů.²³⁸ Sankční povaha a represivní funkce penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně se tak mohla zdát zjevná již s ohledem na jeho konstrukci a dosti drakonickou výši, která mohla být pro řadu příjemců až likvidační, když v krajním případě museli státu „vracet“ na odvodech a penále celkem dvojnásobek přijaté dotace.²³⁹

Zároveň je však zřejmé, že při pojmání penále jako trestní sankce by vznikaly velice složité situace, kdy odvod by se posuzoval podle jiné úpravy než penále. Nadto by nebylo bez dalšího jasné, zda se pozdější příznivější zákon použije jen na výši penále nebo i na základ penále (tj. na odvod za porušení rozpočtové kázně), který by musel být pro účely penále přezkoumáván, aniž by sám o sobě byl dotčen. Možná i proto soudy toto penále nakonec zcela pragmaticky neposoudily jako trestní sankci (viz výše).

Posléze byla přijata novela č. 484/2020 Sb., která penále snížila z 1 na 0,4 %o denně, čímž (ve snaze přiměřeně zkorigovat jeho výši a přiblížit jej výši úroků z prodlení podle soukromého práva²⁴⁰) zmírnila sankční povahu penále a šla naproti závěrům judikatury, která jej nepojímá jako trest. Tím spíše pak nemůže být žádných pochyb o přijatelnosti judikovaného právního názoru, dle něhož na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně není nazíráno jako na trestní sankci, nýbrž jako na období úroku z prodlení. Tato judikatura tedy zřejmě ob stojí i za aktuálního stavu právní úpravy.

²³⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2019, čj. 10 Afs 43/2018-45, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

²³⁹ Srov. MINISTERSTVO FINANCÍ. *Důvodová zpráva*. Online. In: Návrh zákona [č. 484/2020 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 další související zákony. Čj. MF-30283/2018/1104-6, čj. OVA 344/19, schválený usnesením Vlády ČR č. 535/2019 ze dne 30. 7. 2019, Zvláštní část, Část první, K čl. I, bod 66, s. 45. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNB8PM3P5G/> [citováno 2024-01-06].

²⁴⁰ Viz tamtéž.

4.5 Vztah porušení rozpočtové kázně a přestupků nebo trestných činů

4.5.1 Vztah porušení rozpočtové kázně a přestupku podle ZZVZ

Porušení rozpočtové kázně je v zásadě nezávislé na přestupku podle ZZVZ. Jakékoliv porušení ZZVZ příjemcem dotace v souvislosti s poskytnutou a již vyplacenou dotací bude zpravidla představovat porušení rozpočtové kázně, přičemž oproti tomu pouze některá porušení ZZVZ budou představovat i naplnění skutkové podstaty některého z přestupků podle ZZVZ. Z Rozpočtových pravidel však nijak neplyne, že pokud porušení rozpočtové kázně zároveň znamená naplnění skutkové podstaty přestupku (resp. správního deliktu), musel by orgán rozhodující o porušení rozpočtové kázně vyčkávat se svým rozhodnutím na to, zda ÚOHS uloží pokutu za přestupek podle ZZVZ.

Naopak, jak potvrzuje konstantní soudní judikatura Nejvyššího správního soudu,²⁴¹ orgány rozhodující o porušení rozpočtové kázně mohou přezkoumávat i možná porušení ZZVZ. Nejvyšší správní soud šel dokonce v ojedinělém případě tak daleko, že dospěl k závěru, že ani rozhodnutí ÚOHS o spáchání přestupku (resp. správního deliktu) není ve vztahu k uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně závazným rozhodnutím o předběžné otázce ve smyslu ust. § 117 odst. 1 písm. d) daňového řádu.²⁴² Ačkoliv podle mého názoru lze mít až o takto velké nezávislosti obou řízení pochybnosti, judikatura Nejvyššího správního soudu dochází k jednoznačným závěrům o tom, že minimálně do doby rozhodnutí ÚOHS o spáchání správního deliktu je orgán rozhodující o uložení odvodu oprávněn zcela samostatně posoudit, zda příjemce dotace porušil ZZVZ bez ohledu na to, zda toto porušení mohlo zároveň znamenat naplnění skutkové podstaty přestupku podle ZZVZ.

Na uvedeném nic nemění ani ust. § 99 odst. 2 daňového řádu, podle kterého platí, že správce daně si nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek, nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu. Takovou úvahu totiž správce daně (orgán rozhodující o porušení rozpočtové kázně) nečiní, protože věc posuzuje nezávisle na základě autonomní úpravy Rozpočtových pravidlech, které se s úpravou přestupku v ZZVZ pouze částečně obsahově překrývá. Nicméně ani tam, kde

²⁴¹ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016, čj. 4 AfS 167/2016-47, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>. Shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2017, čj. 10 AfS 86/2017-42, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 23. odůvodnění.

²⁴² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2017, čj. 6 AfS 281/2016-86, č. 3647/2017 Sb. NSS.

dojde k překryvu, to neznamena, že by si takovou úvahu nemohl učinit správce daně, minimálně do okamžiku, kdy by ÚOHS rozhodl, že došlo ke spáchání přestupku.

Deliktním jednáním navíc může být způsobena též škoda třetím osobám, za kterou může odpovídat příjemce dotace podle soukromoprávních předpisů. Jedno a totéž protiprávní jednání tak může mít pro porušitele práva různé důsledky, které mohou být oprávněny řešit nezávisle na sobě různé orgány. Posuzují totiž různé instituty odpovědnosti, které jsou na sobě do značné míry nezávislé. To platí jak pro míru odpovědnosti (promítající se u porušení rozpočtové kázně do proporcionality odvodu), tak pro vliv běhu času na odpovědnost za porušení rozpočtové kázně. Správnost úvah správců daně může být přezkoumána v soudním řízení správním zcela shodně jako správnost závěrů jiných orgánů, včetně například ÚOHS. Příjemcům dotací by tak v konečném důsledku měla být zajištěna možnost obrany proti případně nesprávným závěrům správce daně (resp. jiných správních orgánů) týkajícím se výkladu ZZVZ (resp. jiných předpisů).²⁴³

V případě podezření na přestupek podle ZZVZ nebo jiných právních předpisů tak správce daně, a stejně tak poskytovatel dotace, může podat podnět příslušnému orgánu k zahájení řízení o takovém přestupku a až do jeho pravomocného rozhodnutí si sám nemůže učinit vlastní úsudek o otázce odpovědnosti za tento přestupek. Avšak uvedené pravidlo nebrání správci daně ani poskytovateli dotace v tom, aby si učinil vlastní úsudek o otázkách, které spadají do jeho působnosti, včetně toho, zda příjemce dotace porušil rozpočtovou kázeň nebo dotační podmínky.

4.5.2 Vztah porušení rozpočtové kázně a trestného činu

Obdobné, co jsem uvedl ke vztahu porušení rozpočtové kázně a přestupku, platí též pro vztah porušení rozpočtové kázně a trestného činu, pokud k naplnění jeho skutkové podstaty vede porušení účelu či podmínek poskytnuté dotace. Může se jednat například o trestné činy dotačního podvodu podle ust. § 212 trestního zákoníku, nebo poškození finančních zájmů Evropské unie podle ust. § 260 trestního zákoníku. V úvahu připadají i některé další trestné činy, o nichž jsem se zmínil v podkapitole 3.1.4.

Nasvědčují-li skutečnosti zjištěné kontrolním orgánem spáchání trestného činu, je povinností tohoto kontrolního orgánu coby správního orgánu neprodleně oznámit věc

²⁴³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2021, čj. 8 Afs 114/2019-52, č. 4213/2021 Sb. NSS.

policejnímu orgánu nebo státnímu zástupci podle ust. § 8 odst. 1, věty druhé, trestního řádu. Aby mohl správní orgán sledovat vývoj tohoto řízení, měl by jako oznamovatel požádat policejní orgán o vyrozumění o učiněných opatřeních ve smyslu ust. § 158 odst. 2 trestního řádu. Další postup správního orgánu totiž může záviset mimo jiné na vývoji tohoto souvisejícího řízení.

V této souvislosti je třeba se zabývat též otázkou závaznosti výsledků trestního řízení pro správce daně nebo poskytovatele dotace. Podle ust. § 99 odst. 2 daňového řádu platí, že finanční úřad coby správce daně si nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin a kdo za něj odpovídá. Obdobně ani poskytovatel dotace jako správní orgán si podle ust. § 51 odst. 1 písm. c) správního řádu nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin a kdo za něj odpovídá. Tuto předběžnou otázku si tedy nemůže sám posoudit a je vázán pravomocným rozhodnutím trestního soudu o spáchání trestného činu

Jinak je tomu ovšem v případech ostatních rozhodnutí, kterými se trestní řízení končí. Třebaže by nebylo pravomocně rozhodnuto o spáchání trestného činu (např. nebyla prokázána subjektivní stránka trestného činu), mohly být v trestním řízení zjištěny skutečnosti (např. byly prokázány ostatní části skutkové podstaty trestného činu), které dostačují ke konstatování závěru o porušení povinností příjemce, a tedy k uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně, nebo k vydání rozhodnutí o nevyplacení dotace, odnětí dotace či výzvy k vrácení dotace. K těmto postupům totiž (na rozdíl od trestných činů) není vyžadováno zavinění či určení konkrétní osoby, která se ho dopustila. Pokud by například došlo ke zproštění obžalovaného podle ust. § 226 písm. c) trestního řádu, tedy z důvodu, že nebylo prokázáno, že skutek spáchal obžalovaný (např. listina byla zfalšována, pouze se nepodařilo prokázat, že ji zfalšoval právě konkrétní obžalovaný), nemění to nic na zjištění, že skutek se stal, což z hlediska Rozpočtových pravidel dostačuje. Jiným než pravomocným rozhodnutím o spáchání trestního činu tak poskytovatel dotace ani správce daně není vázán a musí vždy v každém individuálním případě vyhodnotit, zda v trestním řízení nebyly zjištěny skutečnosti zakládající porušení rozpočtové kázně, resp. účelu či podmínek dotace a odůvodňující postih příjemce postupem podle Rozpočtových pravidel.

Poskytovatel dotace nesmí v případech, kdy vzhledem k existenci skutečností nasvědčujících spáchání trestného činu oznámí věc policejnímu orgánu nebo státnímu zástupci, pouze bez dalšího vyčkávat na výsledek trestního řízení, nýbrž musí vůči příjemci dotace uplatňovat vlastní procesní postupy podle Rozpočtových pravidel. Na rozdíl od vyčkávaní s ukončením kontroly na výsledky trestního řízení nebylo zahájení a provedení

veřejnosprávní kontroly bez zbytečných průtahů považováno soudem za faktickou nečinnost a nezákonný zásah.²⁴⁴ Obdobné závěry lze patrně vztáhnout i na správce daně.

4.5.3 Kolize názoru správce daně s výsledkem trestního řízení

Pokud by vyřešení předběžné otázky, zda byl spáchán trestný čin a kdo za něj odpovídá, mohlo být významné pro rozhodnutí ve věci porušení rozpočtové kázně, přesto finanční úřad (aby jeho postup nebyl považován za nezákonný zásah spočívající ve faktické nečinnosti) nevyčká se svým rozhodnutím na výsledek probíhajícího trestního řízení (ač by podle názoru poskytovatele měl) a zaujme odlišný názor o porušení příjemce než poskytovatel, nabízí se úvaha o tom, jaké principy by měly dostat v nastalé kolizi přednost.

Jakkoliv by obecně poskytovatel dotace měl dbát zásady prevence a pokud možno trvat na nevyplacení dotace, případná možnost poskytovatele odchýlit se od názoru finančního úřadu je dána dle dosavadní publikované soudní judikatury pouze v řádně odůvodněných případech a jedině tehdy, pokud se nevyplacení dotace týká porušení vztaženého na prostředky ještě nevyplacené, k jejichž nevyplacení je poskytovatel oprávněn s konečnou platností.

Nicméně podle mého názoru by poskytovatel měl mít v souladu se zásadou prevence možnost se v odůvodněném případě odchýlit od názoru finančního úřadu a rozhodnout, že dočasně nevyplatí příjemci dotaci nejdéle do doby pravomocného rozhodnutí o předběžné otázce v trestním řízení, ke kterému zavdalo podnět důvodné podezření o porušení povinností příjemcem v dané věci. Stávající právní úprava (ani dosavadní judikatura) však nenabízí pro případy uvedených kolizí jasnou odpověď.

4.6 Opravné prostředky a soudní přezkum ve věcech porušení rozpočtové kázně

4.6.1 Procesní práva daňového subjektu

Na rozdíl od omezeného přezkumu úkonů poskytovatele dotace vůči příjemci dotace učiněných podle Rozpočtových pravidel (viz zejména podkapitoly 1.4.1 a 3.6.5), v případě řízení finančního úřadu o porušení rozpočtové kázně zjištěného na základě daňové kontroly má příjemce dotace poměrně široká procesní práva. Mezi tato procesní práva příjemce dotace v postavení daňového subjektu coby účastníka řízení vedeného finančním úřadem o porušení rozpočtové kázně patří mimo jiné například právo nahlížet do

²⁴⁴ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2021, čj. 11 A 85/2020-48, [nepublikováno].

spisu (viz ust. § 66 daňového řádu) či právo namítat podjatost úřední osoby (viz ust. § 77 daňového řádu). V rámci daňové kontroly pak například právo být přítomen jednání se svými zaměstnanci nebo dalšími osobami, které vykonávají jeho činnosti, právo předkládat důkazní prostředky nebo navrhopat provedení důkazních prostředků, které on sám nemá k dispozici, a právo vyvracet pochybnosti vyjádřené správcem daně (viz ust. § 86 daňového řádu). Dále mezi tato procesní práva patří právo na vyjádření k výsledku kontrolního zjištění, na jehož základě dojde k vydání rozhodnutí ve věci, zejména právo vznést výhradu k dosavadnímu výsledku kontrolního zjištění nebo podat návrh na jeho doplnění (viz ust. § 88 daňového řádu), právo být předem vyrozuměn o provádění svědecké výpovědi a přítomen výslechu svědka a klást mu otázky v rámci dokazování svých práv a povinností (viz ust. § 96 daňového řádu) aj.²⁴⁵

4.6.2 Opravné prostředky

Příjemce dotace má jako účastník řízení vedeného finančním úřadem o porušení rozpočtové kázně rovněž právo na podání opravných prostředků, včetně odvolání coby řádného opravného prostředku proti konečnému rozhodnutí ve věci, tedy např. platebnímu výměru na odvod nebo na penále. Proti rozhodnutí odvolacího orgánu o odvolání proti platebnímu výměru se příjemce dotace může bránit podáním správní žaloby.

Rozhodnutí správce daně lze rovněž přezkoumat na základě mimořádného opravného prostředku, kterým je návrh na povolení obnovy řízení, nebo dozorčího prostředku, kterým je nařízení obnovy řízení a nařízení přezkoumání rozhodnutí (viz ust. § 108 daňového řádu). Ačkoliv řízení o mimořádných nebo dozorčích opravných prostředcích může být zahájeno z moci úřední, daňový subjekt má právo podat návrh na povolení obnovy řízení (viz ust. § 117 daňového řádu), nebo podnět k přezkoumání rozhodnutí (viz ust. § 121 daňového řádu), jsou-li k tomu dány zákonné podmínky. Přezkumné řízení ani obnova řízení ve vztahu k rozhodnutí finančního úřadu o porušení rozpočtové kázně tedy podle daňového řádu nejsou vyloučeny, na rozdíl od rozhodnutí poskytovatele ve smyslu ust. § 14q Rozpočtových pravidel, jehož omezený přezkum jsem rozebral v podkapitole 3.6.5.

²⁴⁵ Srov. NOVOTNÁ, Monika; Kateřina JORDANOVÁ; Lenka KRUPÍČKOVÁ a Jakub ŠOTNÍK. *Daňové řízení*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 116, marg. č. 152. ISBN 978-80-7400-730-9.

Daňový subjekt má dále právo podat námitku proti úkonu provedenému správcem daně (viz ust. § 159 daňového řádu), právo domáhat se ochrany před nečinností správce daně (viz ust. § 38 daňového řádu) a právo podat správci daně stížnost proti nevhodnému chování jeho úředních osob nebo proti postupu tohoto správce daně, neposkytuje-li daňový zákon jiný prostředek ochrany (viz ust. § 261 daňového řádu).

4.6.3 Žádost o prominutí

Dalším nástrojem, kterým příjemce dotace může (ač nejde o opravný prostředek) usilovat o snížení vyměřeného odvodu za porušení rozpočtové kázně nebo penále za prodlení s odvodem, je žádost o jejich úplné nebo alespoň částečně prominutí z důvodů hodných zvláštního zřetele. Za podmínek ust. § 44a odst. 12 a 13 Rozpočtových pravidel rozhoduje o prominutí a jeho rozsahu (úplném nebo částečném) Generální finanční ředitelství, které má při tom volné správní uvážení, avšak nesmí rezignovat na odůvodnění svého rozhodnutí.²⁴⁶ Žádost podává příjemce dotace prostřednictvím finančního úřadu, který tento odvod nebo penále uložil, a lze ji podat nejpozději do jednoho roku ode dne nabytí právní moci platebního výměru, kterým byl vyměřen odvod nebo penále, o jehož prominutí je žádáno.

V řízení o prominutí odvodu nebo penále se Generální finanční ředitelství musí zabývat tím, jestli jsou dány důvody hodné zvláštního zřetele, pro které může zcela nebo zčásti prominout odvod nebo penále. Skutečnosti, v jejichž naplnění lze spatřovat důvody hodné zvláštního zřetele, pro něž může dojít k prominutí odvodu nebo penále, a kritéria, podle kterých bude o žádostech o prominutí rozhodováno, vymezuje Generální finanční ředitelství svým vnitřním předpisem označovaným jako pokyn. Z těchto pokynů, které vydává v zájmu právní jistoty a shodného rozhodování v obdobných věcech a kterými stanovuje jednotná pravidla pro posuzování žádostí, se odvíjí legitimní očekávání daňových subjektů ohledně rozhodování o jimi uplatněných žádostech.²⁴⁷ Jednotná pravidla pro posuzování žádostí jsou stanovena rovněž v zájmu toho, aby bylo zamezeno zvýhodnění

²⁴⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2023, čj. 10 Afs 63/2023-53, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, body 12.–13. odůvodnění.

²⁴⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, čj. 10 Afs 65/2018-42, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 54. odůvodnění. Viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2023, čj. 10 Afs 63/2023-53, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 14. odůvodnění.

některých žadatelů, a tím poskytnutí veřejné podpory podle práva EU (tj. ve smyslu čl. 107 Smlouvy o fungování EU).²⁴⁸

Za důvody hodné zvláštního zřetele jsou považovány zejména objektivní důvody stojící zcela mimo sféru příjemce dotace (kterými je prokázána chyba poskytovatele, prokázána nesoučinnost poskytovatele, živelní nebo obdobná pohroma anebo státem změněná či zapříčiněná situace), marginální pochybení (nemající ani potenciálně vliv na naplnění účelu dotace nebo na výsledek zadávacího řízení) a nepříznivá finanční situace fyzické osoby (jejíž výživu odvod či penále ohrožuje). Tyto skutečnosti (důvody) a jejich příčinnou souvislost s porušením rozpočtové kázně prokazuje příjemce dotace, který o prominutí žádá.²⁴⁹

Nad rámec uvedených výjimečných případů kapitola 4.3.1 metodického pokynu finančních toků, která se použije v případě dotací spolufinancovaných z EU, považuje za důvody hodné zvláštního zřetele též případy porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek s tím, že připouští prominutí až na úroveň finančních oprav stanovených rozhodnutím Komise EU č. C(2013)9527 ze dne 19. 12. 2013, ve znění opravy C(2014)7372 ze dne 3. 10. 2014, pokud současně na úrovni operačního programu nejsou stanoveny finanční opravy přísnější.²⁵⁰ Nicméně takové prominutí (tj. z důvodu porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek) již zřejmě nebude možné, když pokynem č. GFŘ-D-43 k rozhodování ve věci žádostí o prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně ze dne 8. 1. 2020, čj. 108987/19/7700-40470-203903 byl zrušen pokyn č. GFŘ-D-17 k rozhodování ve věci žádostí o prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně ze dne 29. 8. 2014, čj. 17493/14/7000-51000, který doposud naposledy tuto možnost pro takový důvod upravoval.

²⁴⁸ Viz GENERÁLNÍ FINANČNÍ ŘEDITELSTVÍ. *Pokyn č. GFŘ-D-46 k rozhodování ve věci žádostí o prominutí odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně*. Online, PDF. 16. 9. 2020, čj. 45811/20/7700-40500-050429. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/legislativa-a-metodika/pokyny-d/cleneni-podle-dani/odvody-za-porusení-rozpocetove-kazne/2020> [citováno 2024-01-28].

²⁴⁹ Viz tamtéž.

²⁵⁰ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ: Odbor Evropské fondy. *Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014–2020 (s účinností od 1. 11. 2018)*. Online, PDF. 4. vydání, ve znění metodických stanovisek č. 1, 2 a 3 (úplné znění). Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranici-a-eu/hospodareni-eu/metodicka-podpora-pro-fondy-eu/2018/metodicky-pokyn-financnich-toku-programu-32694> [citováno 2024-01-07].

4.7 Doporučení *de lege ferenda* co do úpravy postupů, pravomocí a sankcí

4.7.1 Preventivní nevyplacení dotace v případě trestního řízení

Dokud nebude správa odvodů za porušení rozpočtové kázně svěřena poskytovateli dotace ve smyslu mých návrhů v podkapitolách 1.6.5, 3.7.2 písm. c) a d) a 4.7.4, platí, že výlučnou pravomoc rozhodovat ve věcech porušení rozpočtové kázně má finanční úřad. Také proto je jeho názorem poskytovatel dotace zásadně (až na výjimky) vázán, přestože není účastníkem řízení vedeného finančním úřadem ve věci porušení rozpočtové kázně příjemcem dotace a těžko tak může výsledek tohoto řízení ovlivnit.

Ačkoliv tato vázanost byla dovozena judikaturou, která z ní připouští i určité výjimky, zatím nelze v dosavadní judikatuře (ani ve stávající právní úpravě) nalézt dostatečně jasnou a silnou oporu pro to, aby se poskytovatel dotace mohl v odůvodněném případě odchýlit od názoru finančního úřadu o neporušení rozpočtové kázně a rozhodnout, že nevyplatí příjemci dotaci prostředky do doby pravomocného rozhodnutí o předběžné otázce v trestním řízení, ke kterému zavdalo podnět důvodné podezření o porušení povinností příjemcem v dané věci.

Podle mého názoru by v zájmu prevence mělo být *de lege ferenda* toto právo přiznáno poskytovateli dotace výslovně, například doplněním do ust. § 14e Rozpočtových pravidel. Zároveň by však bylo třeba doplnit i zásadní vázanost poskytovatele názorem finančního úřadu, neboť uvedené právo je výjimkou z této (obecné) vázanosti.

4.7.2 Pravomoc odvolacího orgánu vrátit věc správci daně

Finanční úřad postupuje při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně podle daňového řádu. Avšak tento odvod není klasickou daní v užším slova smyslu, kterou by tvrdil sám porušitel rozpočtové kázně jako daňový subjekt. Proto se mi daňový řád, který koncepčně vychází z předpokladu existence daňového tvrzení, nejeví být optimální procesní úpravou správy odvodů za porušení rozpočtové kázně. V případě řízení o porušení rozpočtové kázně není namíste obracet důkazní břemeno, jako je tomu v případě daní vybíraných na základě daňových tvrzení. Rovněž není rozumný důvod neumožnit zrušení prvostupňového rozhodnutí odvolacím orgánem, když platební výměry na odvod či penále, proti nimž je podáno odvolání, jsou (oproti daňovým) splatné až po právní moci rozhodnutí odvolacího orgánu. Ve věci kontroly dotací by měl mít podle mého názoru odvolací orgán (nyní Odvolací finanční ředitelství) *de lege ferenda* právo zrušit rozhodnutí orgánu prvního stupně (nyní platební výměr finančního úřadu) a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

4.7.3 Originární pravomoc správce daně vyzvat k vrácení dotace

Vedle uvedených příkladů nevhodnosti legislativního vztahení procesní úpravy daňového řádu na správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a z něj vyplývajícího penále existují i další úskalí s tím spojená. Ta jsou spjata i se vztahem postupů podle Rozpočtových pravidel a postupů podle daňového řádu a s dvojkolejností spočívající v tom, že stejné porušení povinností příjemce dotace je posuzováno různými orgány (poskytovatelem dotace, nebo finančním úřadem) jen v závislosti na tom, zda příjemci již byly vyplaceny dotační prostředky, nebo doposud nebyly. Pojme-li důvodné podezření na porušení např. dotačních podmínek ve vztahu k vyplaceným dotačním prostředkům jejich poskytovatel, musí být příjemci umožněno dotaci dobrovolně vrátit a vyhnout se tím penále. Avšak pojme-li toto podezření finanční úřad, dobrovolné vrácení být příjemci umožněno nemusí, což se jeví být nelogické a rozporné se zásadou rovnosti.

V krajním případě by za dané právní úpravy mohla být výzva k (dobrovolnému) vrácení dotace vydána v závislosti na okolnostech věci až po relativně dlouhé době od porušení, přesto by po celou tuto dobu příjemce dotace mohl (bezplatně) užívat dotační prostředky dotčené porušením a díky dobrovolnému vrácení se vyhnout jakémukoliv postihu. Kdežto jinému příjemci ve srovnatelné situaci bude vyměřen nejen odvod, ale i penále, jen kvůli tomu, že jeho porušení šetřil finanční úřad dříve než poskytovatel.

Vzhledem k uvedenému a shodně s tím, co jsem uvedl v kapitole 3.7.2 písm. d), se domnívám, že i sám finanční úřad (bude-li nadále vykonávat správu odvodů za porušení rozpočtové kázně) by měl *de lege ferenda* mít pravomoc vyzvat příjemce dotace nejprve k dobrovolnému vrácení dotace bez ohledu na to, zda podmínky pro takovou výzvu byly splněny již u poskytovatele.

4.7.4 Nová právní úprava správy odvodů za porušení rozpočtové kázně

Správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a z něj vyplývajícího penále by z mého pohledu bylo vhodné podřídit nové zvláštní právní úpravě, která by plně reflektovala zmiňované odlišnosti vratek, odvodů a penále, namísto daňového řádu, který reflektuje zejména specifika vymáhání daní.

Jak již jsem uvedl v podkapitole 3.7.2, nová zvláštní právní úprava správy odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále by se oproti stávající právní úpravě obsažené v daňovém řádu mohla dle mého názoru *de lege ferenda* více věnovat vzájemnému vztahu postupů a úkonů poskytovatele dotace na straně jedné a finančního úřadu na straně druhé,

případně odstranit tuto dvojkolejnost a svěřit posuzování do rukou jen jednoho z nich s tím, že druhý bude jeho názorem vázán. Ovšem oproti svěření správy odvodů samotnému poskytovateli, jako je tomu např. v případě tzv. malých rozpočtových pravidel, by podle mého názoru bylo vhodnější v případě Rozpočtových pravidel **ponechat správu odvodů finančnímu úřadu jako nezávislému orgánu, avšak s tím, že vedle příjemce dotace by účastníkem řízení vedeného finančním úřadem byl i poskytovatel**, který má o dotaci komplexní přehled. Nadto by bylo z mého pohledu *de lege ferenda* vhodné zajistit, aby namísto dosavadní mnohosti odvodů byl za všechna porušení rozpočtové kázně ve vztahu k téže dotaci vyměřován, resp. doměřován jen jeden odvod (jehož výše nesmí být vyšší než poskytovatelem příjemci vyplacená částka této dotace). Teprve tímto by podle mého názoru byly důsledně implementovány princip proporcionality odvodu a zásada obdobného rozhodování ve stejných věcech.

Dále by nová právní úprava měla upravit návaznosti postupů poskytovatele a finančního úřadu i jiných kontrolních orgánů (včetně auditního orgánu) a přispět k předcházení nebo systémovému řešení názorových kolizí, vznikajících zejména při posuzování porušení rozpočtové kázně v rámci projektů příjemců dotací financovaných průběžně (etapově), nebo spolufinancovaných z rozpočtu EU. V tomto ohledu se mi jeví jako neuspokojivé stávající podřízení rozhodování o porušení rozpočtové kázně podpůrně daňovému řádu, který totiž takřka vůbec neřeší koordinaci daňové kontroly s kontrolami prováděnými jinými kontrolními orgány. Proto by měl být podle mého názoru vytvořen legislativní změnou prostor k tomu, aby se tyto kontrolní orgány musely případně i zpětně vypořádat s pozdějšími závěry daňové kontroly. Přinejmenším by se s nimi měly vypořádat jako s novým a významným podkladem, který může odůvodňovat přehodnocení jejich vlastních kontrolních zjištění ve stejné věci nebo obdobných věcech. Přehodnocení takových zjištění by mělo být namíste obzvláště v případě, že tato zjištění byla jen podkladová a nebyl z nich činěn konečný a závazný závěr. Blíže se k uvedenému vyjádřím v podkapitole 5.5.2.

5. Neprovozánost postupů kontrolních orgánů v souvislosti s poskytováním dotací

5.1 Prevence, odhalování a postihování nesrovnalostí

5.1.1 Obecně k řešení porušení povinností příjemce a příklad postupu

V souladu se zásadami účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti coby hlavními zásadami uplatňovanými při hospodaření s veřejnými prostředky²⁵¹ je třeba dbát v případě projektů příjemců podporovaných z veřejných prostředků jak na zajištění a kontrolu skutečné realizace a správnosti těchto projektů, tak na prevenci a řešení nesrovnalostí, resp. navrácení prostředků vyplacených nebo použitých nesprávně zpět do veřejného rozpočtu.

Již samotná zásada prevence nesrovnalostí je zakotvena především na úrovni právních předpisů EU, které se uplatní v případě poskytování dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU.²⁵² Má však své místo rovněž v národní úpravě, zejména v zákoně o finanční kontrole, jak jsem uvedl již v podkapitole 3.1.1. Ochranu veřejných prostředků proti nesrovnalostem, rizikům či jiným nedostatkům způsobeným zejména porušením povinností příjemce by měl mít kontrolní orgán (ať už jde o poskytovatele dotace, správce daně nebo jiný správní orgán) na zřeteli při kontrole takových povinností a řešení jejich porušení.

Prvním východiskem je samotné odhalení spatřovaného porušení povinností příjemce. Pokud je dotace spolufinancována z rozpočtu EU (evropských strukturálních fondů), musí být porušení posuzováno nejen podle národních právních předpisů, ale i podle právních předpisů EU, včetně toho hlediska, zda toto porušení není nesrovnalostí ve smyslu tzv. Obecného nařízení (práva EU).

Jako další krok by mělo následovat zhodnocení dostupných podkladů a intenzity spatřovaného porušení. Nasvědčují-li zjištěné skutečnosti spáchání trestného činu, správní orgán musí neprodleně oznámit věc policejnímu orgánu nebo státnímu zástupci podle ust. § 8 odst. 1, věty druhé, trestního řádu, přičemž by měl požádat policejní orgán o vyrozumění o učiněných opatřeních ve smyslu ust. § 158 odst. 2 trestního řádu. V případě podezření na přestupek může podat podnět příslušnému orgánu k zahájení řízení

²⁵¹ Viz např. MARKOVÁ, Hana. Příprava a sestavování rozpočtu. In: BAKEŠ, Milan; Marie KARFÍKOVÁ; Petr KOTÁB; Hana MARKOVÁ; Radim BOHÁČ et al. *Finanční právo*. 6. upravené vyd., Praha: C. H. Beck, 2012, kapitola VIII., podkapitola § 1, 131-132, marg. č. 263. ISBN 978-80-7400-440-7.

²⁵² Viz povinnost předcházet nesrovnalostem stanovená v čl. 122 odst. 2 tzv. Obecného nařízení.

o přestupku. V ostatních případech, svědčících jen o méně závažném porušení, bude správní orgán postupovat v rámci svých vlastních kompetencí svěřených mu zákonem.

Další postup správního orgánu závisí jednak na výše uvedeném posouzení a konkrétních okolnostech daného případu, jednak na vývoji případných souvisejících řízení týkajících se téhož porušení včetně trestního řízení nebo přestupkového řízení. Příkladem relevantní okolnosti je konkrétně to, jestli ve věci, ve které k porušení povinností příjemce došlo, byly již prostředky tomuto příjemci vyplaceny. Od uvedeného se odvíjí mimo jiné otázka, zda se vůbec může pojmově jednat o porušení rozpočtové kázně, o kterém rozhoduje správce daně, nebo jestli poskytovatel může příjemce vyzvat k vrácení dotace, nebo rozhodnout o nevyplacení dotace atp.

Příkladem zohlednění vývoje trestního či přestupkového řízení je, že poskytovatel dotace nebo správce daně vyjde ze zjištění jiných orgánů o skutečnostech, které dostačují k závěru o porušení povinností příjemcem, jak jsem blíže popsal v podkapitole 4.5. I kdyby totiž výsledkem takového řízení nebylo pravomocné rozhodnutí o spáchání trestného činu či přestupku, mohly být v tomto řízení zjištěny skutečnosti ukazující na porušení povinností příjemcem dotace a odůvodňující některý z postupů podle Rozpočtových pravidel.

5.1.2 Stávající národní právní úprava kontroly a postihu příjemce

Poskytovatel dotace je oprávněn a zároveň povinen podle zákona o finanční kontrole provádět kontrolu dodržení povinností příjemcem dotace. Takto poskytovatel provádí tzv. předběžnou, průběžnou a následnou kontrolu. Pokud zjistí nedostatky, může uložit opatření k nápravě, k jehož uložení jej opravňuje zvláštní předpis (viz např. ust. § 14f Rozpočtových pravidel), nebo předat svá kontrolní zjištění příslušným orgánům veřejné správy, které jsou oprávněny takové opatření kontrolované osobě (příjemci dotace) uložit.

Rozpočtová pravidla upravují několik postupů, v nichž správní orgány posuzují dodržení účelu a podmínek dotace a mohou přijmout či uložit opatření k nápravě. Jde o:

- vydání negativního rozhodnutí o žádosti o dotaci (viz ust. § 14 a násl. Rozpočtových pravidel),
- uložení odvodu či penále: jestliže po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace orgán finanční správy zjistí, že došlo k porušení rozpočtové kázně, uloží odvod za porušení rozpočtové kázně a případně povinnost hradit penále (viz ust. § 44 a násl. Rozpočtových pravidel),

- odnětí dotace: samotný poskytovatel dotace má možnost poskytnutou dotaci odejmout rozhodnutím vydaným ve správním řízení z některého z důvodů zákonem taxativně vyjmenovaných (viz ust. § 15 Rozpočtových pravidel),
- opatření (rozhodnutí) poskytovatele dotace spočívající v dočasném pozastavení výplaty nebo trvalém nevyplacení dotace či její části (viz ust. § 14e Rozpočtových pravidel) a
- výzvu poskytovatele příjemci k přijetí opatření k nápravě, či k dobrovolnému vrácení dotace nebo její části (viz ust. § 14f Rozpočtových pravidel).

Jiný postup správních orgánů, kterým by tyto mohly postihovat příjemce dotace pro nedodržení účelu či podmínek dotace, Rozpočtová pravidla neupravují, a nemůže být upraven ani žádnými metodickými pokyny, které nejsou právními předpisy.²⁵³

Na dotace spolufinancované z rozpočtu EU se vztahují rovněž právní předpisy EU. Především je nutno zmínit tzv. Obecné nařízení a tzv. Finanční nařízení, která ukládají členskému státu EU povinnost zajistit postupy hlášení a monitorování nesrovnalostí a zpětné získávání neoprávněně vyplacených částek. Přestože tato nařízení EU jsou přímo aplikovatelná, sama zřejmě neobsahují natolik podrobnou úpravu, podle které by bylo možné jednotlivce postihovat (srov. podkapitolu 3.5.3). Tudíž se lze domnívat, že je nutné, aby byla doplněna národní úpravou, která by umožnila státu přijímat opatření a ukládat sankce vůči jednotlivci a ve které bude stanoveno, který orgán tak má činit a jakým způsobem. Třebaže by uvedená premisa zasluhovala bližšího zkoumání, pro postih příjemce je stěžejní existence přímo aplikovatelné právní úpravy, která by stanovila relevantní postup státu vůči němu. Absentující národní zákonnou úpravu nelze nahrazovat interními řídicími akty.²⁵⁴

Kromě již shora uvedených pravidel veřejnosprávní kontroly dotací poskytovaných ze státního rozpočtu stanoví zákon o finanční kontrole rovněž pravidla pro výkon auditu podle přímo použitelných předpisů EU v případě dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU (viz ust. § 13a). Výsledkem auditu je zpráva o zjištěných nesrovnalostech. Osoba, u které je tento audit vykonáván, má právo se se zprávou seznámit a zaujmout k ní písemně

²⁵³ Viz VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (ŠABATOVÁ, Alena). *Zpráva o šetření ve věci postupu Ministerstva pro místní rozvoj dle § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015, a přenosu některých jeho činností na jiný subjekt*. Online, PDF. 10. 3. 2017, sp. zn. 6336/2016/VOP/JHO. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4860> [citováno 2024-01-04].

²⁵⁴ Viz tamtéž.

stanovisko. Toto stanovisko je součástí zprávy o auditu. Kontrolovaná osoba je povinna informovat orgán veřejné správy, jehož zaměstnanec audit vykonal, o přijetí a plnění opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Další postup zákon o finanční kontrole nestanoví.

5.2 Koordinace postupů, informovanost, nezávislost, opakované kontroly a sankce

5.2.1 Spolupráce a vzájemné informování se o kontrolních zjištěních

Právní základ pro spolupráci orgánů veřejné správy v oblasti finanční kontroly je dán především v ust. § 23 zákona o finanční kontrole, které stanoví, že tyto orgány spolupracují při zajišťování přiměřeného a účinného systému finanční kontroly ve veřejné správě, a to jednak vzájemně, jednak s NKÚ, kterému na vyžádání poskytují informace podle kontrolního řádu pro zpracování plánu kontrolní činnosti NKÚ.

NKÚ a další **kontrolní orgány předávají i bez vyžádání příslušným správcům daně** údaje uvedené v kontrolních protokolech, které mají vztah ke **správě daní** (včetně odvodů za porušení rozpočtové kázně a souvisejícího penále); zjištěné údaje tyto orgány poskytnou správci daně do 30 dnů od provedení kontrolního zjištění (viz ust. § 59 odst. 1 a 2 daňového řádu). **Orgány veřejné moci** jsou povinny poskytnout bezúplatně **na vyžádání správce daně** stanovené údaje nebo dokumenty, a to v rozsahu nezbytném pro správu daní (viz ust. § 58 odst. 1 daňového řádu).

Orgány finanční správy poskytují **na vyžádání** informace získané při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně **poskytovateli** dotačních prostředků a **kontrolním orgánům** oprávněným ke kontrole těchto prostředků, **včetně příslušných orgánů EU** a správních orgánů, kteří se podílejí na správě těchto prostředků poskytnutých ze zahraničí (viz ust. § 44a odst. 11 Rozpočtových pravidel). Orgány oprávněné ke kontrole či správě dotačních prostředků tedy mají přístup k informacím správce daně týkajícím se správy odvodů za porušení rozpočtové kázně. Podle metodického pokynu finančních toků musí řídicí orgán operačního programu sledovat vývoj řízení vedených orgány finanční správy, která se týkají projektů tohoto programu, přičemž jakožto poskytovatel dotace podle Rozpočtových pravidel může informace o částkách vymáhaných orgány finanční správy získat prostřednictvím elektronické dotazovací služby.²⁵⁵

²⁵⁵ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ: Odbor Evropské fondy. *Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního*

Zejména např. v případě projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU nelze dále opomenout ani pravidla pro výkon finanční kontroly podle mezinárodních smluv (včetně těch na základě smlouvy o přidružení ČR k EU). Tato pravidla jsou obsažena v ust. § 24 zákona o finanční kontrole. Stanoví-li tak vyhlášená mezinárodní smlouva, kterou je ČR vázána, mohou vykonávat mezinárodní organizace svými kontrolními orgány nebo určenými zmocněnci finanční kontrolu, mezinárodní organizace jsou oprávněny vyžadovat si u orgánů veřejné správy ČR spolupráci při finanční kontrole nebo zajištění jejího výkonu a tyto orgány musí tomuto požadavku vyhovět a mohou od mezinárodních organizací vyžadovat zprávy o jimi provedených finančních kontrolách. Kontrolované osoby a osoby povinné spolupůsobit při výkonu finanční kontroly jsou povinny výkon takové finanční kontroly umožnit. V rámci spolupráce se dotčené orgány veřejné správy ČR vzájemně informují o předmětu, účelu a výsledku finanční kontroly, koordinují její výkon a postupují při finanční kontrole ve vzájemné součinnosti. Výkon auditu podle přímo použitelných předpisů EU se kromě uvedeného řídí zvláštními procesními pravidly, která předpokládají, že auditovaným bude především kontrolní orgán a sám zjedná v reakci na auditní zjištění nápravu, o čemž musí vyrozumět auditní orgán (viz ust. § 13a zákona o finanční kontrole).

Podle kapitoly 4.1.5 („systémové nesrovnalosti“) metodického pokynu finančních toků platí, že jedná-li se o podezření na nesrovnalost systémové povahy na úrovni platebního a certifikačního orgánu nebo řídicího orgánu, předá platební a certifikační orgán, řídicí orgán či jiný subjekt implementační struktury případ k prošetření auditnímu orgánu. Auditní orgán případ posoudí, a v případě potvrzení nesrovnalosti vyčíslí částku, na níž se tato nesrovnalost vztahuje. O výsledku auditní orgán informuje příslušný řídicí orgán a platební a certifikační orgán. Platební a certifikační orgán zodpovídá za přijetí odpovídajících opatření k nápravě stavu a zabránění dalšího výskytu nesrovnalosti, pokud se nesrovnalost vyskytla na úrovni platebního a certifikačního orgánu. Řídicí orgán zodpovídá za přijetí odpovídajících opatření k nápravě stavu a zabránění dalšího výskytu

a rybářského fondu na programové období 2014–2020 (s účinností od 1. 11. 2018). Online, PDF. 4. vydání, ve znění metodických stanovisek č. 1, 2 a 3 (úplné znění). Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranici-a-eu/hospodareni-eu/metodicka-podpora-pro-fondy-eu/2018/metodicky-pokyn-financnich-toku-programu-32694> [citováno 2024-01-07].

nesrovnalosti, pokud se nesrovnalost vyskytla na úrovni řídicího orgánu, zprostředkujícího subjektu, kontrolora nebo příjemce dotace.²⁵⁶

V případě jiných finančních kontrol (než auditů) se uplatní obecná povinnost kontrolních orgánů **předávat svá kontrolní zjištění** z veřejnosprávní kontroly jiným **orgánům**, které jsou **příslušné k uložení opatření k nápravě**. Tuto povinnost jim ukládá ust. § 18 odst. 2 zákona o finanční kontrole, resp. ust. § 25 odst. 4 kontrolního řádu.

Z výše uvedeného je podle mého názoru zřejmé, že pro spolupráci kontrolních orgánů vytváří stávající právní úprava předpoklady především zakotvením povinnosti nebo aspoň možnosti vzájemného informování se o kontrolních zjištěních a předání kontrolních zjištění neprodleně příslušnému orgánu oprávněnému uložit opatření k nápravě atp.²⁵⁷

5.2.2 Nezávislost různých kontrol a odlišné závěry v téže věci

Kromě stanovení informačních povinností jedněch kontrolních orgánů vůči jiným stávající právní úprava pojímá kompetence jednotlivých kontrolních orgánů dosti odděleně a vybavuje každý z nich poměrně značnou nezávislostí. Především v zásadě nestanoví, že by závěry jedné kontroly byly závazné pro další případné kontroly prováděné buď přímo v téže věci, nebo alespoň ohledně fakticky stejných povinností téhož příjemce dotace, nýbrž naopak umožňuje i v takových případech provádění celé řady různých kontrol vedle sebe nebo nezávisle na sobě, aniž by orgán provádějící kontrolu byl vázán závěry již vyřčenými jiným orgánem. Příjemce dotace tudíž může být kontrolován opakovaně ohledně stejných povinností, přičemž tyto kontroly mohou dospívat k různým závěrům.

Uvedené lze demonstrovat na vymezení institutu předběžné otázky v daňovém řízení. Protokol o veřejnosprávní kontrole příjemce dotace provedené kontrolním orgánem ani závěry z něj vyplývající nejsou rozhodnutím, a proto nejsou závazné pro finanční úřad, neboť předběžná otázka v daňovém řízení je spjata jen s rozhodnutím (viz ust. § 99 odst. 1

²⁵⁶ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ: Odbor Evropské fondy. *Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014–2020 (s účinností od 1. 11. 2018)*. Online, PDF. 4. vydání, ve znění metodických stanovisek č. 1, 2 a 3 (úplné znění). Dostupné z: <https://www.mfer.cz/cs/zahranici-a-eu/hospodareni-eu/metodicka-podpora-pro-fondy-eu/2018/metodicky-pokyn-financnich-toku-programu-32694> [citováno 2024-01-07].

²⁵⁷ K předpokladům pro vytváření funkčního kontrolního systému v oblasti veřejné správy srov. např. VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. Finanční kontrola ve veřejné správě. In: BAKEŠ, Milan; Marie KARFÍKOVÁ; Petr KOTÁB; Hana MARKOVÁ; Radim BOHÁČ et al. *Finanční právo*. 6. upravené vyd., Praha: C. H. Beck, 2012, kapitola V., podkapitola § 6, 80-81, marg. č. 169. ISBN 978-80-7400-440-7.

daňového řádu: „*Vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán veřejné moci, je správce daně takovým rozhodnutím vázán. Ostatní otázky, o nichž přísluší rozhodnout jinému orgánu veřejné moci, může správce daně posoudit sám [...]*“).

Jako jednu z mála výjimek, kdy závaznost závěrů určitého kontrolního orgánu pro jiné orgány plyne alespoň do určité míry z jasného vymezení jeho výlučné zákonné kompetence k rozhodnutí ve věci, lze zmínit kompetenci správce daně, který je jako jediný oprávněn rozhodnout ve věci porušení rozpočtové kázně. Jeho názorem je poskytovatel dotace v zásadě vázán (jak dovodila soudní judikatura, byť i tuto vázanost může poskytovatel v určitých výjimečných a odůvodněných případech prolomit). Této vázanosti a výjimkám z ní jsem se blíže věnoval v podkapitole 3.3.6 a její další relativizaci, v souvislosti s auditem, se budu věnovat v podkapitole 5.3.2.

Podobně výlučnou pozici co do své kompetence má sice například i ÚOHS při rozhodování o přestupcích podle ZZVZ, ale i kdyby nespátrával v prošetřovaném jednání příjemce dotace přestupek, neznamená to, že by tímto jeho posouzením byli poskytovatel dotace nebo správce daně vázáni a nemohli si sami učinit vlastní úsudek o tom, zda příjemce dotace daným jednáním neporušil pravidla pro zadávání veřejných zakázek a tím i dotační podmínky a za jejich porušení jej postihovat. Třebaže by příjemce svým protiprávním jednáním nespáchal přestupek, mohlo by se jednat o porušení rozpočtové kázně, resp. o nedodržení účelu dotace nebo o porušení podmínek dotace. Proto je na kompetenci ÚOHS nazíráno jako na nezávislou na kompetencích poskytovatele dotace a správce daně a naopak. To i v případech, kdy se jejich kompetence částečně překrývají a kdy tyto kontrolní orgány v podstatné zčásti posuzují plnění stejných povinností příjemce dotace.

Navíc tam, kde ÚOHS shledá na straně příjemce dotace přestupek spočívající v porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek a zároveň je s ohledem na uvedené porušení konstatováno příslušným orgánem porušení rozpočtové kázně, je příjemci dotace ukládána jak pokuta za přestupek, tak odvod za porušení rozpočtové kázně a případně i z toho vyplývající penále. Příjemce dotace tak může být za jedno porušení postihován fakticky vícekrát.

V řadě dalších případů není vázanost kontrolních orgánů svými závěry navzájem dána vůbec a patrně ji ani nelze nijak dovodit, přinejmenším z žádného právního předpisu. Pro některé z takových případů stanoví určitou vázanost jednoho kontrolního orgánu

kontrolními zjištěními jiného kontrolního orgánu vnitřní předpisy veřejné správy, například metodický pokyn finančních toků (viz podkapitola 5.3.2). Nicméně podle mého názoru nikoliv optimálně (z pohledu vyvážení zájmu na ochraně práv příjemce dotace jako kontrolované osoby na straně jedné a ochraně prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu na straně druhé). Navíc v individuálním případě by se postup orgánu vedený pouze takovou vnitřní vázaností mohl v závislosti na konkrétních okolnostech věci dostat do rozporu se zákonem a v takovém případě by vnitřní předpis musel ustoupit zákonu.

Jednotlivé (národní) kontrolní orgány nesou samy odpovědnost za svá kontrolní zjištění (viz podkapitola 3.5.3), přestože mohou použít jako jeden z podkladů pro svá kontrolní zjištění též závěry kontroly od jiného orgánu, popř. auditu provedeného orgány EU. Ostatně tzv. Obecné nařízení EU i vnitřní předpisy (metodické pokyny) předpokládají, že řídicí orgán (poskytovatel dotace) by měl prostředky dotčené nesrovnalostí vymáhat, resp. je přestat dále proplácet. Ačkoliv by bylo zajímavé blíže prozkoumat otázku, jak je na povahu zprávy o auditu zejména z hlediska její závaznosti nahlíženo z pohledu práva EU, sama zpráva o auditu – stejně jako protokol o (veřejnosprávní) kontrole – není z pohledu práva ČR rozhodnutím, které by bylo závazné pro poskytovatele nebo příjemce dotace, nýbrž jen podkladem pro rozhodnutí, resp. pouhým doporučením, které je v ČR vnímáno jako nezávazné.²⁵⁸ Například v případě odnětí dotace podle ust. § 15 Rozpočtových pravidel vede poskytovatel dotace správní řízení, ve kterém může být protokol o kontrole nebo zpráva o auditu jen jedním z pokladů pro rozhodnutí a ve kterém má poskytovatel povinnost shromáždit a provést i další důkazy, seznámit příjemce s podklady pro vydání rozhodnutí, vypořádat se jeho návrhy a vyjádřením a rozhodnout podle zákona. Pokud se takto například díky dalším důkazům prokáže, že informace uvedené v žádosti nebyly ve skutečnosti neúplné ani nepravdivé, ačkoliv jiný kontrolní orgán (či auditní orgán) dospěl v rámci jím prováděné veřejnosprávní kontroly (či auditu) ke zjištění opačnému, nemůže poskytovatel v řízení zahájeném dle ust. § 15 odst. 1 písm. b) Rozpočtových pravidel z tohoto důvodu odejmout příjemci dotaci.

²⁵⁸ Shodně platí v případě auditních zpráv Evropské komise. Srov. JAKAB, Miroslav. *Auditní zprávy Evropské komise podle nařízení o fonděch ESI: povaha, procedura a právní souvislosti*. Online, PDF. Vybraná témata č. 6/2020. Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, 2020. ISSN 2533-414X. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=3> [citováno 2024-01-28].

Již vzhledem k uvedenému mohou jednotlivé kontrolní orgány dospívat v téže věci k různým závěrům, aniž by národní právní úprava s těmito kolizemi počítala a svěřila jednotlivým kontrolním orgánům dostatečné nástroje k tomu, aby na ně mohly adekvátně reagovat a kolize odstranit. Mám za to, že obtíže při řešení takových kolizí pramení nejen z uvedené nedostatečné provázanosti kontrolních postupů a nedostatečných nástrojů, ale částečně i z nekompatibility jednotlivých právních předpisů, což se projevuje též v případě kontrol dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU. Jako příklad lze uvést rozdílné definice pojmu porušení rozpočtové kázně ve smyslu Rozpočtových pravidel coby národního předpisu a pojmu nesrovnalost ve smyslu práva EU (srov. podkapitoly 3.1.1 a 4.1.1).

Rozdílné legislativní pojmy a odlišný právní základ či odlišné kompetence jednotlivých kontrolních orgánů zvyšují komplikovanost postupů, posouzení věci i vztahů mezi jednotlivými postupy těchto kontrolních orgánů, jako například poskytovatele dotace (resp. řídicího orgánu) posuzujícího dodržení účelu a podmínek dotace příjemce, auditního orgánu (Ministerstva financí) kontrolujícího v souladu se zásadou řádného finančního řízení ve smyslu práva EU prevenci, odhalování a potírání nesrovnalostí, nebo finančního úřadu posuzujícího porušení rozpočtové kázně. Z prováděných kontrol téže operace téhož příjemce dotace tak mohou vyplynout rozdílné závěry, kdy například finanční úřad se neztotožní se zjištěním auditního orgánu. Například tedy nekonstatuje porušení rozpočtové kázně, přestože auditní orgán zjistil nesrovnalost, nebo naopak konstatuje porušení rozpočtové kázně tam, kde auditní orgán žádnou nesrovnalost nespatořoval. Případně může nastat situace, kdy poskytovatel (resp. řídicí orgán) nesouhlasí se zjištěním auditního orgánu či finančního úřadu. Případy kolize závěrů národních orgánů a orgánů EU při kontrole dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU se budu dále zabývat v kapitole 5.3.

Důvodem rozdílných kontrolních závěrů může být také chybné formulování podmínek dotace poskytovatelem v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Například to, co poskytovatel zamýšlel, není ve znění podmínky vůbec obsaženo, nebo znění této podmínky není dostatečně jasné a jednoznačné (viz podkapitola 2.1.3). Rozdíly v závěrech mohou plynout i z různé míry, ve které musí být tyto závěry důkazně podloženy (viz např. podkapitoly 3.3.1 a 5.3.1).

5.2.3 Opakované kontroly v podstatě téhož porušení a vícenásobné sankce

Podstatné je nejen stanovení vhodných pravidel, ale i fungující mechanismus kontroly jejich dodržování, jak zdůraznil ve své judikatuře i Ústavní soud: „*Praxe ukazuje,*

že v případě veřejných zakázek či přidělování dotací sebelepší úprava nezaručí, že k žádnému takovému protiprávnímu jednání (vycházejícímu z upřednostnění osobního, zpravidla ekonomického zájmu nad zájmem veřejným) nedojde, případně že bude odhaleno dříve, než budou ekonomické zájmy státu a konkurence v hospodářské soutěži nezvratně poškozeny. Stanoví-li zde stát (...) preventivní (...) pravidla pro takovou soutěž (...), (...) Ústavní soud (...) nespatřuje problém ve stanovení těchto pravidel, jako spíše právě v nedostacích fungování kontrolních mechanismů.²⁵⁹

Při realizaci povinnosti spolupráce kontrolních orgánů se veřejná správa ve své praxi proklamativně zaštituje po vzoru EU principem jednotného auditu. Tento princip vychází z předpokladu sdílené odpovědnosti kontrolních orgánů za výsledek kontroly, kdy každá následná úroveň kontroly staví na úrovni předchozí. Zároveň usiluje o to, aby různé kontrolní orgány používaly jednotný postup a mohly se vzájemně spolehnout na správnost svých kontrolních zjištění a aby byly eliminovány duplicitní kontroly a s nimi spjatá neefektivita a snížila se administrativní zátěž kontrolovaných osob.²⁶⁰

Princip jednotného auditu se do jisté míry (až na zákonné limity) uplatní zejména v případě dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU, ale měl by podle mého názoru mít své místo i v případě dotací financovaných výlučně ze státního rozpočtu, jelikož „využívání principu jednotného auditu v rámci výkonu kontrolní činnosti je dobrou praxí a projevem zásady dobré správy a zásady spolupráce správních orgánů“ ve smyslu ust. § 8 správního řádu. Projevem těchto zásad je mimo jiné povinnost spolupráce zakotvená v ust. § 23 zákona o finanční kontrole, resp. v ust. § 25 kontrolního řádu.²⁶¹ Princip jednotného auditu (včetně případného omezení duplicitních kontrol) lze dále podpořit i odkazem na další zásady podle správního řádu, včetně zásady vyvarovat se zbytečným nákladům a co možná nejméně zatěžovat dotčené osoby (viz ust. § 6 odst. 2 správního řádu) a šetřit jejich práva a oprávněné zájmy a zasahovat do těchto práv jen v nezbytném rozsahu (viz ust. § 2 odst. 3 správního řádu), jakož i dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo

²⁵⁹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, čj. Pl. ÚS 4/17-2, č. 21/2020 USn., bod 130. odůvodnění.

²⁶⁰ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ: Auditní orgán. *Metodický pokyn pro auditní činnosti Auditního orgánu pro programové období 2014–2020*. Online, PDF. 2017, verze 2.1, čj. MF-50238/2014/5201-2, kapitola 3.1. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranici-a-eu/podpora-ze-zahranici/auditni-organ/cinnost-auditniho-organu/metodicky-pokyn-pro-auditni-cinnost-audi-18301> [citováno 2024-01-28].

²⁶¹ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ: Centrální harmonizační jednotka. *Stanovisko odboru Centrální harmonizační jednotka č. 2/2022 [Stanovisko k aplikaci principu jednotného auditu]*. Online, PDF. 6. 6. 2022. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2022/stanovisko-chj-c-2-2022-k-aplikaci-princ-48102> [citováno 2024-01-27].

podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (viz ust. § 2 odst. 4 správního řádu). K tomu podle ust. § 48 správního řádu platí překážka litispendence a překážka věci rozhodnuté neboli principy, že „zahájení řízení u některého správního orgánu brání tomu, aby o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu“ a že „přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost lze z téhož důvodu téže osobě pouze jednou.“

V souladu s principem jednotného auditu má kontrolní orgán možnost využít jako podklad výsledky finanční kontroly od jiného kontrolního orgánu. Odrazem tohoto principu je například možnost poskytovatele dotace přijmout opatření podle ust. § 14e nebo § 14f Rozpočtových pravidel nejen na základě vlastních zjištění, ale také na základě zjištění jiných kontrolních orgánů (včetně auditního orgánu). Z toho však pro poskytovatele nevyplývá povinnost přebírat tyto výsledky bez dalšího. Posouzení rozsahu a způsobu využití výsledků od jiného kontrolního orgánu je výlučnou odpovědností příslušného kontrolního orgánu (zde poskytovatele). V rámci této odpovědnosti je proto jen na jeho rozhodnutí, zda a do jaké míry využije výsledky kontroly, podklady či informace od jiného kontrolního orgánu, tedy zda a nakolik se s nimi ztotožní, nebo zda zaujme odchylný názor a řádně jej odůvodní.²⁶²

Vzhledem k uvedenému mohou nadále být prováděny různými kontrolními orgány opakované kontroly v téže věci ohledně v podstatě stejných povinností příjemce dotace. Nejenže příslušnými orgány pak mohou být za porušení povinností ukládány příjemci dotace vícenásobné sankce, ale zároveň různé kontroly mohou dospívat k různým (až protichůdným) závěrům. Přitom kontrolní orgány mají svá kontrolní zjištění o porušení povinností příjemce dotace, nemohou-li jejich nápravu vyřešit samy, zpravidla předávat správci daně, který pak tato porušení nejprve opětovně kontroluje (v rámci daňové kontroly, přičemž může využívat i podklady jiných kontrolních orgánů, ale jen jako důkazní prostředky podle ust. § 93 daňového řádu) a posléze případně i postihuje (vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, resp. z něj odvozeného penále za prodlení s odvodem). Ze všech kontrolních orgánů jen správce daně postupuje podle daňového řádu, který výslovně opakované daňové kontroly v téže věci alespoň omezuje

²⁶² Viz MINISTERSTVO FINANCÍ: Centrální harmonizační jednotka. *Stanovisko odboru Centrální harmonizační jednotka č. 2/2022 [Stanovisko k aplikaci principu jednotného auditu]*. Online, PDF. 6. 6. 2022. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2022/stanovisko-chj-c-2-2022-k-aplikaci-princ-48102> [citováno 2024-01-27].

(viz ust. § 85a odst. 1 daňového řádu), jak jsem již uvedl v podkapitole 4.1.2. Ovšem protokol o (veřejnosprávní) kontrole bude v rámci daňové kontroly pouze podkladem pro rozhodnutí, nikoliv předběžnou otázkou závaznou pro finanční úřad (viz podkapitola 5.2.2).

Daňová kontrola ve věci porušení rozpočtové kázně musí svá zjištění opřít o skutečnosti prokázané zákonným dokazováním a v jejím rámci se uplatní zásada postupovat v pochybnostech (např. v případě nedostatku důkazů svědčících o porušení rozpočtové kázně) ve prospěch daňového subjektu,²⁶³ neboť v případě kontrol dotací (na rozdíl od daňových tvrzení) se neuplatní obrácené důkazní břemeno (srov. zejména ust. § 85 a násl. a § 92 odst. 5 daňového řádu).

Zároveň vyměřovací řízení ve věci odvodu za daňovou kontrolou zjištěné porušení rozpočtové kázně zaručuje daňovému subjektu možnost uplatnit standardní katalog procesních práv, jak jsem popsal v podkapitole 4.6. Zřejmě také proto je toto řízení pojímáno jako samostatné, procesně nenavazující na audit provedený jiným orgánem. I kdyby se jednalo o takový audit, který musí zohledňovat mezinárodně uznávané auditorské standardy, neznamená to, že zjištění tohoto auditu by bylo možné bez dalšího považovat za prokázaná. Problém duplicitních kontrol s různými závěry se o to výrazněji projevuje v případě dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU, do jejichž kontroly se zapojuje řada dalších procesů a orgánů včetně auditního orgánu, jak ukázu v podkapitole 5.3.

5.3 Nedotaženost právní úpravy auditů dotací spolufinancovaných EU

5.3.1 Odlišnosti auditu oproti daňové kontrole

Audit (ve smyslu auditní kontroly v režimu zákona o finanční kontrole) prováděný v případě dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU, je ze své podstaty veden zásadou profesionální skepse (tj. nepředpokládá, že jednání auditovaného subjektu je upřímné a čestné, a nespokojí se s důkazními informacemi, které jsou méně než přesvědčivé), soustředí se na odhalení významných nesouladů a rizik (nikoliv jen prokazatelných porušení), kdy své úsudky dovozuje sice především z tzv. důkazních informací, ale zpravidla neprokázaných nade vší pochybnost, nýbrž s přiměřenou (ne)jistotou, přičemž

²⁶³ Viz GENERÁLNÍ FINANČNÍ ŘEDITELSTVÍ: Odbor nefiskálních agend: Oddělení metodiky a koordinace správy odvodů (Vladimír DLOUHÝ a Tomáš ŠVÉDA). *Kontrola nakládání s dotacemi finančním úřadem*. Online, PDF. 27. 5. 2019. Dostupné z: <https://docplayer.cz/136000715-Kontrola-nakladani-s-dotacemi-financnim-uradem.html> [citováno 2024-01-31].

významné pochybnosti může (s přijatelnou mírou nejistoty) klást k tíži auditovanému subjektu.²⁶⁴ Tudiž v rámci auditu (na rozdíl od daňové kontroly ve věci dotací) neplatí zásada v pochybnostech ve prospěch auditovaného subjektu.

Přítom auditní orgán je co do svých kontrolních zjištění nezávislý na výsledku daňové kontroly, a tedy rovněž není vázán závěry správce daně. Auditní orgán provádí auditu operací, kde auditovaným subjektem je konkrétní příjemce, a auditu systému, kde auditovaným subjektem je poskytovatel dotace. Audit systému má za úkol prověřovat nastavení řídicího a kontrolního systému poskytovatele. Také toto prověření probíhá v některých případech na konkrétních operacích (projektech) příjemce, ale bez účasti tohoto příjemce. Například pokud je nutné ověřit, jakým způsobem poskytovatel vybírá a hodnotí projekty. I zpráva o auditu systému tedy může obsahovat zjištění vztahující se ke konkrétnímu projektu a toto zjištění může být vyčíslené (například auditní orgán shledá, že projekt neměl být vůbec vybrán k financování, vyčíslení pak logicky odpovídá částce celkových způsobilých výdajů tohoto projektu, resp. jeho proplacené části).

Není-li příjemce dotace účastníkem auditu operace příjemce, nebo neposkytuje-li příjemce součinnost anebo nepředkládá-li dostatečně aktivně vlastní tvrzení a důkazy na svou obranu, může to vést k neúplným či nesprávným zjištěním auditu, stejně jako kterékoliv jiné kontroly. Zvláště pokud jde o audit provedený orgány EU, jehož výsledek není pro příjemce dotace závazný, nýbrž má jen doporučující povahu, může příjemce svou procesní obranu soustředit až do fáze závazné kontroly provedené ze strany vnitrostátních orgánů, které musí v souladu se zásadou materiální pravdy zjistit skutečný stav věci na základě řádně provedeného dokazování. Závěry auditu jsou přitom jen jedním z podkladů (důkazů), které musí brát příslušný kontrolní orgán v potaz. Na základě provedeného dokazování, včetně důkazů navržených kontrolovaným příjemcem dotace, musí kontrolní orgán posoudit, jestli jsou zjištění auditu i z pohledu vnitrostátního práva dostatečně podložena důkazy. V opačném případě by bylo krácení dotace ze strany státu vůči příjemci nezákonné.

²⁶⁴ Viz např. tyto mezinárodní auditorské standardy:

RADA PRO MEZINÁRODNÍ AUDITORSKÉ A OVĚŘOVACÍ STANDARDY [IAASB]. ISA 200, *Obecné cíle nezávislého auditora a provádění auditu v souladu s mezinárodními auditorskými standardy*. Online, PDF. 15. 12. 2009 (účinnost). Dostupné z: <https://www.kacr.cz/auditorske-standardy> [citováno 2024-01-31].
RADA PRO MEZINÁRODNÍ AUDITORSKÉ A OVĚŘOVACÍ STANDARDY [IAASB]. ISA 500, *Důkazní informace*. Online, PDF. 15. 12. 2009 (účinnost). Dostupné z: <https://www.kacr.cz/auditorske-standardy> [citováno 2024-01-31].

Vzhledem k uvedenému může dojít k tomu, že příslušný finanční úřad, kterému řídicí orgán předal k dalšímu šetření nesrovnalost zjištěnou auditním orgánem, dospěje ve zprávě o daňové kontrole k odlišnému závěru než auditní orgán, nekonstatuje porušení rozpočtové kázně a neuloží odvod. V takovém případě však nemá řídicí orgán žádnou možnost získat od příjemce dotace vyplacené prostředky zpět. Přitom platební a certifikační orgán krátí výkazy výdajů předkládané k certifikaci řídicím orgánem, v důsledku čehož je předepsána pohledávka za rozpočtovou kapitolou tohoto orgánu. Nelze-li pak již na závěru auditu hlášeného vůči EU jako potvrzená nesrovnalost již ničeho změnit, musí stát prostředky dotčené nesrovnalostí (byť jen podle závěru auditu, který není závazný ani vymahatelný vůči příjemci) uhradit příjemci ze státního rozpočtu, aniž by mohl vůči EU nárokovat proplacení těchto prostředků z rozpočtu EU.

5.3.2 Otázka závaznosti názoru správce daně pro jiné kontrolní orgány

Jak jsem uvedl v podkapitole 3.3.6, vzhledem k výlučné zákonné pravomoci finančního úřadu coby správce daně rozhodovat ve věci porušení rozpočtové kázně je jeho názor o takovém porušení závazný v zásadě (až na výjimky) i pro poskytovatele dotace, přestože poskytovatel není účastníkem řízení správce daně o porušení rozpočtové kázně příjemcem.

Kromě výše uvedené zásadní vázanosti poskytovatele se však přesto závěry daňové kontroly ve věci porušení rozpočtové kázně neprosazují za stávající právní úpravy napříč postupy orgánů veřejné správy natolik silně, aby každý kontrolní orgán podle nich musel vždy korigovat (přehodnotit) svá dosavadní (dřívější) zjištění v téže věci, i kdyby byla spolehlivě vyvrácena závěry této kontroly splňující shora uvedené zákonné nároky.

Právě naopak například auditní orgán, který je funkčně nezávislým kontrolním orgánem v případě dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU, totiž nemá v tomto smyslu žádnou právní povinnost reflektovat závěry daňové kontroly provedené u téhož příjemce dotace finančním úřadem, třebaže tyto závěry mohou být značně odchylné od výsledku auditních zjištění. Přesto další postupy jiných orgánů veřejné správy v řadě případů z těchto auditních zjištění nadále vychází, když jsou jimi vnitřně vázány, s omezenou možností se od nich odchýlit. Jak řídicí orgán, resp. poskytovatel dotace, tak platební a certifikační orgán v zásadě musí podle kapitoly 4.1 metodického pokynu finančních toků coby vnitřního předpisu veřejné správy respektovat zjištění auditního orgánu o potvrzené nesrovnalosti (tj. vyčíslené zjištění z finální zprávy o auditu provedeného auditním

orgánem) a na jejím základě postihovat příjemce a vymáhat od něj dotaci zpět do státního rozpočtu (tj. v případě potvrzené nesrovnalosti musí řídicí orgán aplikovat finanční opravu ve stanovené výši na veškeré výdaje dotčené touto nesrovnalostí a pokračovat v jejím řešení vymáháním dotčených prostředků).²⁶⁵

Ovšem ne vždy bude poskytovateli zákonem dovoleno takto vůči příjemci postupovat. Poskytovatel dotace nemůže podle Rozpočtových pravidel jen s odkazem na zjištění auditního orgánu o nesrovnalosti postihovat příjemce dotace, který se podle závěrů daňové kontroly provedené finančním úřadem, jehož názorem je poskytovatel vázán, nedopustil tvrzeného porušení, v němž byla nesrovnalost spatřována. Přesto uvedený metodický pokyn (až na ojedinělé výjimky) předpokládá, že poskytovatel by měl vycházet ze zjištění auditního orgánu a považovat dotaci za dotčenou nesrovnalostí, ledaže by tato již nebyla považována za potvrzenou (např. díky přehodnocení závěrů auditního orgánu).

Zmíněný metodický pokyn sice umožňuje, aby auditní orgán (či jiný příslušný orgán) ve výjimečných a odůvodněných případech dodatečně změnil svůj závěr o potvrzení nesrovnalosti, resp. o výši jejího vyčíslení, ale pouze dokud není související finanční oprava vykázána v rámci účtů a zároveň pouze tehdy, jsou-li zjištěny či předloženy podklady jednoznačně prokazující odlišné závěry, resp. nové skutečnosti, které zásadním způsobem ovlivňují posouzení daného případu. Dostatečným důvodem pro změnu posouzení ze strany příslušného orgánu není samo o sobě rozhodnutí národních orgánů (jako např. orgánů finanční správy, ÚOHS nebo trestního soudu), kdy národní orgány neshledají, že došlo k porušení příslušného zákona, resp. podle kterého je finanční dopad dle posouzení národních orgánů nižší, než vyčíslil příslušný orgán. Po vykázání v účtech lze finanční opravu změnit pouze ve výjimečných případech: „(...) *po rozhodnutí soudu, které zpochybňuje podstatu uplatnění finanční opravy, a s ohledem na dopad na legalitu a správnost dotyčných výdajů, nebo v případě zjevné administrativní chyby mohou*

²⁶⁵ Viz MINISTERSTVO FINANCÍ: Odbor Evropské fondy. *Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014–2020 (s účinností od 1. 11. 2018)*. Online, PDF. 4. vydání, ve znění metodických stanovisek č. 1, 2 a 3 (úplné znění). Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranici-a-eu/hospodareni-eu/metodicka-podpora-pro-fondy-eu/2018/metodicky-pokyn-financnich-toku-programu-32694> [citováno 2024-01-07].

vnitrostátní orgány rozhodnout, že v následné žádosti o platbu znovu uvedou výdaje, které byly předtím odečteny a vykázány jako finanční oprava.“²⁶⁶

Poskytovatel zřejmě nemá za stávající právní úpravy k dispozici žádný účinný právní nástroj (snad kromě podnětu k přehodnocení závěrů auditního orgánu na základě případného soudního rozsudku), kterým by dosáhl přehodnocení auditních zjištění (funkčně nezávislého) auditního orgánu o nesrovnalosti, zejména pokud ji tento již považoval za potvrzenou a jako taková byla platebním a certifikačním orgánem vykázána v rámci účtů předkládaných Evropské komisi. Poskytovatel se i tak musí řídit zákonem a za postup naplňující zásadu legality by stěžít mohlo být považováno, pokud by (ve snaze dodržet vnitřně závazný metodický pokyn) svým účelovým trváním na jinak neudržitelných závěrech auditu o údajné nesrovnalosti sledoval jen to, aby byla nezákonnost těchto závěrů konstatována (až k obraně příjemce dotace) soudním rozsudkem.

Zatímco tedy poskytovatel je ve vztahu k příjemci vázán názorem finančního úřadu o (ne)porušení rozpočtové kázně, měl by též (zcela nelogicky) respektovat podle uvedeného metodického pokynu (odchylná) zjištění auditního orgánu o potvrzené nesrovnalosti, přestože auditní orgán nemá právní povinnost se řídit názorem finančního úřadu, ani kdyby tento názor vyvracel jeho auditní zjištění o nesrovnalosti. Oproti tomu auditní orgán je natolik nezávislý, že i v takovém případě může jím původně v rámci auditu zjištěné porušení považovat nadále za nesrovnalost a jako potvrzenou ji nadále vykazovat ve vztahu k řídicímu orgánu, platebnímu a certifikačnímu orgánu i Evropské komisi, aniž by poskytovatel dotace, příjemce dotace nebo jiný subjekt měli právo na tom cokoli změnit. Nevymožení vrácení dotace stížené potvrzenou nesrovnalostí jde zpravidla k tíži státního rozpočtu.

Uvedené kolize, rozdílnosti a nelogičnosti jsou tak podle mého názoru dokladem nekonceptní a nedůsledné právní úpravy kontroly a postihování porušení povinností příjemce dotace. Jádro uvedeného problému přitom nespátřuji v nezávislosti auditního orgánu nebo jeho auditních postupech založených na mezinárodně uznávaných auditorských standardech, nýbrž v tom, že právní úprava kontrol dotací důsledně nezohledňuje zásadní odlišnosti auditu od daňové kontroly ve věcech porušení rozpočtové kázně a nestanoví jasná a logická pravidla jejich vzájemného vztahu. Na jednu stranu tyto

²⁶⁶ Viz tamtéž.

postupy pojímá jako existující nezávisle vedle sebe, na druhou stranu předpokládá nadřazenost auditu ostatním typům kontrol. To ale jen tehdy, pokud jde o závaznost závěrů auditu konkrétní operace (včetně zjištění o porušení příjemce dotace) pro stát, nikoliv o závaznost vůči samotnému příjemci dotace, pro kterého výsledek takového auditu není přímo závazný.

Tato systémová rozporuplnost a mezerovitost zákona je dále prohloubena nevhodným nastavením postupů ve vnitřních předpisech veřejné správy, zejména v metodickém pokynu finančních toků, který zcela nevhodně ignoruje, že procesní rámec, důkazní standard a závaznost závěrů jsou v případě auditů obecně v zásadě nižší než u daňové kontroly. Přitom právní úprava vzájemných vztahů kontrolních orgánů je dosti nedotažená, zvláště v případě auditního orgánu a dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU (což jde zejména na úkor státního rozpočtu, např. v případě nedostatečného procesního či důkazního rámce a názorových kolizí majících za následek nevymahatelnost vratky dotace stížené nesrovnalostí považovanou vůči EU za potvrzenou). V posledně uvedeném ohledu, kterému by snad mohlo být věnováno více pozornosti jak v dalších odborných pracích, tak při případných návrzích legislativní změn, ČR doposud patrně nenaplnila zcela důsledně svou povinnost podle čl. 123 odst. 9 tzv. Obecného nařízení. Podle něj má totiž členský stát EU stanovit písemně pravidla upravující jeho vztahy s řídicími orgány, certifikačními orgány a auditními orgány, vztahy mezi těmito orgány navzájem a vztahy těchto orgánů s Evropskou komisí.

5.3.3 Nepřehledná právní úprava lhůt pro rozhodnutí o „vrácení“ dotace

Odvod za porušení rozpočtové kázně a z něj vyplývající penále (které jsou příjmem státního rozpočtu) lze ve věci dotací financovaných výlučně ze státního rozpočtu vyměřit nejpozději v desetileté lhůtě stanovené v ust. § 44a odst. 11 Rozpočtových pravidel (tj. do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně) s možností jejího přerušování a stavení podle právních předpisů ČR, zejména v souladu s ust. § 41 s. ř. s., podle něhož tato prekluzivní lhůta (stanovená pro zánik práva) po dobu řízení před soudem podle s. ř. s. neběží.

Naopak poskytovatel dotace takto omezen není. Například výzva poskytovatele dotace příjemci k opatření k nápravě nebo k vrácení dotace tímto příjemcem není zákonem výslovně omezena žádnou lhůtou, dokdy by takovou výzvu bylo možné vydat. Jelikož tato

výzva není pro příjemce závazná, jednoduše jí nemusí vyhovět, a proto se domnívám, že absence lhůty pro její vydání nezpůsobuje v praxi zásadní problémy.

Ovšem žádné výslovné časové omezení není v zásadě stanoveno právními předpisy ČR ani pro odnětí dotace podle ust. § 15 Rozpočtových pravidel, které je pro příjemce dotace závazné. Je tedy otázkou, zda při splnění zákonných důvodů odnětí je možné odejmout dotaci kdykoliv v budoucnu (a nakolik jde o záměr zákonodárce), resp. dokdy nejpozději může být dotace takto odňata. Obdobně není poskytovatel dotace výslovně omezen žádnou lhůtou ani v případě nevyplacení dotace, jak jsem uvedl v podkapitole 3.3.4.

Při absenci pozitivní právní úpravy patrně nezbývá než vycházet z obecných právních principů. Zcela stranou nelze v tomto ohledu ponechat ani soukromé právo, zejména zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, který ve svém ust. § 609 a násl. stanoví obecné promlčecí lhůty. Ačkoliv tento sám ve svém v ust. § 1 odst. 1 proklamuje princip, že „*uplatňování soukromého práva je nezávislé na uplatňování práva veřejného*“, neznamená to, že by ve veřejném právu (včetně práva finančního) nebylo možné analogicky použít některá soukromoprávní pravidla (srov. ust. § 10 citovaného zákona), odpovídá-li to hlediskům veřejného práva a dotčeného veřejnoprávního institutu.²⁶⁷ Avšak *analogii legis* lze takto užít jen v odůvodněných případech, pouze ve prospěch jednotlivce a pro případné řešení toliko nezamýšlené mezery v právním předpise veřejného práva.²⁶⁸ Domnívám se, že zamýšlel-li by zákonodárce omezit rozhodnutí poskytovatele dotace lhůtou, učinil by tak výslovně (srov. ust. § 14n Rozpočtových pravidel).

Veřejné právo podřizuje činnost správních orgánů základním zásadám stanoveným v ust. § 2 až § 8 správního řádu, včetně zásady, že správní orgán svým postupem co možná nejméně zatěžuje dotčené osoby (viz ust. § 6 odst. 2), šetří jejich oprávněné zájmy a může zasahovat do jejich práv jen v nezbytném rozsahu (viz ust. § 2 odst. 3 správního řádu) a vyřizuje věci bez zbytečných průtahů, resp. činí úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena (viz ust. § 6 odst. 1). Ostatně vyřízení věci v přiměřené lhůtě lze podle mého názoru považovat za součást obecného principu

²⁶⁷ Viz PETROV, Jan. § 1 [Soukromé a veřejné právo. Kogentní a dispozitivní ustanovení]. In: PETROV, Jan; Michal VÝTISK; Vladimír BERAN; Jan BAJER; Jan BALARIN et. al. *Občanský zákoník*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 7, marg. č. 37. ISBN 978-80-7400-747-7.

²⁶⁸ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, čj. 5 Afs 86/2009-55, č. 2242/2011 Sb. NSS, bod 25. odůvodnění.

spravedlnosti²⁶⁹ a vztahuje se na veškeré počínání veřejné správy.²⁷⁰ Porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě by mohlo být považováno za nesprávný úřední postup, za jímž způsobenou škodu stát odpovídá podle ust. § 13 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

V případě dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU se uplatní přímo aplikovatelné právní předpisy EU, včetně nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství. Lhůta pro zahájení řízení o povinnosti vrátit dotaci činí podle čl. 3 odst. 1 pododstavce prvního tohoto nařízení v zásadě čtyři roky od nesrovnalosti; nicméně vnitrostátní předpis může stanovit přiměřenou delší lhůtu. Lhůta pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci činí ve smyslu čl. 3 odst. 1 pododstavce čtvrtého tohoto nařízení maximálně osm let (ledaže je v souladu s tímto nařízením stanovena vnitrostátním předpisem přiměřená delší lhůta) a představuje podle Soudního dvora EU absolutní limit, ve kterém musí správní orgány o povinnosti vrátit dotaci rozhodnout; uvedenou lhůtu tedy nelze prodlužovat, přerušovat a s výjimkou úkonu podle čl. 6 odst. 1 téhož nařízení (tj. rozhodnutí příslušného orgánu v souvislosti se zahájením trestního řízení ve vztahu k téže nesrovnalosti) ani stavit. Ust. § 41 s. ř. s. se tak na tuto lhůtu nepoužije.²⁷¹

Otázkou zůstává, jestli v případě dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU je z hlediska přiměřenosti souladná s právem EU vnitrostátním předpisem stanovená (delší než osmiletá) lhůta pro rozhodnutí o odvodu, tj. lhůta až 10 let, která se přitom počítá nikoliv již od nesrovnalosti, nýbrž až od prvního dne roku následujícího po porušení rozpočtové kázně. Navíc v situaci, kdy kromě lhůty pro vydání rozhodnutí nestanoví vnitrostátní předpis výslovně žádnou (zvláštní) lhůtu pro zahájení řízení o porušení rozpočtové kázně ani pro zahájení řízení o odnětí dotace. Pokud by vnitrostátní předpis nestanovil takovou delší lhůtu vůbec (resp. stanovil nepřiměřeně dlouhou lhůtu), měla by se pro zahájení řízení finančního úřadu ve věci porušení rozpočtové kázně příjemcem dotace

²⁶⁹ Viz čl. 38 odst. 2 Listiny. Srov. čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů na tuto Úmluvu navazujících (č. 209/1992 Sb.).

²⁷⁰ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2021, čj. 11 A 85/2020-48, [nepublikováno], bod 32. odůvodnění.

²⁷¹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2022, čj. 5 Afs 4/2021-66, č. 4333/2022 Sb. NSS.

spoluřinancované z rozpočtu EU nebo pro zahájení řízení poskytovatele o odnětí takové dotace uplatnit čtyřletá lhůta podle práva EU.

5.4 Retrospektivní judikatura správních soudů v oblasti dotací

5.4.1 Odlišnosti soudního přezkumu úkonů finanční správy a poskytovatele

V případě, že finanční úřad v provedené daňové kontrole příjemce dotace shledá porušení rozpočtové kázně, vydá zpravidla platební výměr na odvod, resp. i na penále, proti nimž se může daňový subjekt (příjemce dotace) odvolat. Rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství pak plně podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.

Zatímco finanční úřad se věcí zabývá zpravidla až tehdy, kdy mohlo dojít pojmově k porušení rozpočtové kázně (tj. ve fázi kdy se dotace již stane nárokovou, byť je nadále podmíněna splněním povinností příjemce, a byla vyplacena), poskytovatel administruje dotaci po celou dobu, tedy od fáze, kdy je dotace nejprve ještě zcela nenároková, přes možnost využít řadu preventivních nástrojů až po konečné nevyplacení či odnětí poskytnuté (již nárokové) dotace. Speciální právní úprava Rozpočtových pravidel do určité míry omezuje opravné prostředky proti úkonům poskytovatele, resp. i soudní přezkum.

Poskytovatel nejprve rozhodne o žádosti žadatele o dotaci. Proti takovému rozhodnutí nejsou žádné opravné prostředky přípustné, tedy rovnou podléhá soudnímu přezkumu na základě žaloby žadatele o dotaci proti rozhodnutí. Ale soudem nebude rozhodnutí o neposkytnutí dotace přezkoumáváno plně (když soud nemůže nahradit úvahu poskytovatele, zda, jak a komu dotaci poskytne), nýbrž jen z hlediska dodržení řádného procesu rozhodování poskytovatele o (doposud) nenárokové dotaci.

Až vydáním pozitivního rozhodnutí o poskytnutí dotace se stane dotace nárokovou za předpokladu dodržení stanovených podmínek příjemcem. Poté má poskytovatel možnost, domnívá-li se důvodně, že příjemce porušil podmínky, rozhodnout o nevyplacení dotace. Proti takovému rozhodnutí může příjemce podat námitky, resp. následně správní žalobu. Nevyplacení dotace totiž plně podléhá soudnímu přezkumu, ať už má toto nevyplacení charakter dočasný (tj. jde o preventivní pozastavení vyplacení dotace, s dáním podnětu finančnímu úřadu a vyčkáváním na jeho rozhodnutí), nebo trvalý (tj. jde o konečné rozhodnutí samotného poskytovatele, který dotaci dotčenou porušením ještě nevyplatil, o tom, že ji definitivně nevyplatí).

Posledně uvedené nevyplacení konečného charakteru se podobá svými důsledky institutu odnětí dotace. Proti správnímu rozhodnutí poskytovatele o odnětí dotace příjemci je přípustný řádný opravný prostředek a podléhá soudnímu přezkumu.

Naopak poskytovatelova výzva příjemci k opatření k nápravě nebo výzva k vrácení dotace nejsou závaznými pro příjemce dotace, a proto nepodléhají soudnímu přezkumu. Při nevyhovění výzvě dá poskytovatel podnět finančnímu úřadu, jehož šetření podléhá daňovému řádu včetně práva příjemce dotace podat opravný prostředek proti rozhodnutí o odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně a následně i správní žalobu.

5.4.2 Dynamický vývoj judikatury co do přístupu příjemců dotací k soudu

Stěžejní pro ochranu práv příjemců dotací je umožnění jejich přístupu k soudu, který by přezkoumal úkony a postupy správních orgánů uplatňované vůči těmto příjemcům. Soudní judikatura správní vychází z principu, že v pochybnostech, zda je soudní přezkum přípustný, je třeba jej spíše umožnit. Není totiž přípustné zaujmout natolik restriktivní výklad, který by vedl k omezení přístupu k soudu a zbavení jednotlivce právní ochrany.²⁷²

Avšak vzhledem k poměrně kusé zákonné právní úpravě, značné kreativitě poskytovatelů dotací co do rozmanitosti jimi uplatňovaných postupů a různorodosti jejich úkonů včetně jejich označování by i tam, kde soudní přezkum není vyloučen, panovala v řadě případů, až do ustálení příslušné soudní judikatury (viz dále), značná právní nejistota, v jakých případech je vůbec správní žaloba přípustná nebo jaký má příjemce dotace zvolit žalobní typ. V závislosti na povaze úkonu poskytovatele, proti němuž se příjemce hodlal soudně bránit, přicházelo v úvahu využití některého z následujících typů správních žalob: žaloby proti rozhodnutí, žaloby na ochranu proti nečinnosti, nebo žaloby na ochranu před nezákonným zásahem. Přitom původně převládal v soudní judikatuře názor, že žalobní typy jsou striktně neprostopupné a nelze vyzvat žalobce k úpravě žaloby.

Nakonec však byl uvedený názor judikaturou opuštěn a nahrazen novým, podle něhož „*správní soudy již nejsou oprávněny odmítnout žalobní návrh bez dalšího, nýbrž jsou povinny nejprve žalobci poskytnout lhůtu k úpravě žaloby*“, ledaže „*by v posuzované věci nebyly splněny podmínky řízení dle správního žalobního typu, což by však soud musel*

²⁷² Viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS.

*v rozhodnutí náležitě odůvodnit.*²⁷³ Žalobce totiž „nemůže mít újmu z toho, že omylem zvolil nesprávný žalobní typ, nehledě na to, zda judikatura ohledně této otázky doznala změn, byla jednotná, nejednotná či byla již sjednocena, popř. ohledně povahy toho kterého úkonu dosud judikováno nebylo. V takovém případě musí být žalobce poučen o tom, že soud odlišně hodnotí povahu úkonu či nečinnosti správního orgánu, které mají být soudem přezkoumány, a vyzván, aby tomu přizpůsobil obsah žaloby.“²⁷⁴

Posléze došlo k dalšímu vývoji judikatury, kdy jak Ústavní soud,²⁷⁵ tak Nejvyšší správní soud²⁷⁶ v určitých případech připustily další možnosti změny žalobního návrhu, včetně například změny formulace žalobního návrhu zásahové žaloby nebo změny žaloby z nečinnosti na žalobu zásahovou v průběhu soudního řízení aj. Oproti tomu předchozí judikatura připouštěla napadnout nevyplacení dotace žalobou proti rozhodnutí alternativně žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, aniž by připouštěla alternativně žádat soudní ochranu před nezákonným zásahem a ochranu proti nečinnosti správního orgánu.²⁷⁷

5.4.3 Precedenční význam judikatury včetně nálezu Pl. ÚS 12/14

Z hlediska přístupu k soudu považují za jeden z nejvýznamnějších precedentů v oblasti dotací rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS, který svým výkladem zákona jednak umožnil soudní přezkum rozhodnutí o neposkytnutí dotace, jednak vyjasnil, že tento přezkum nenahrazuje správní úvahu poskytovatele, nýbrž se omezuje na otázky řádného procesu, jak jsem vysvětlil v podkapitole 1.4.1.

Neméně významně judikoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, vyhlášeném ve Sbírce zákonů dne 23. 7. 2015 pod č. 177/2015 Sb., že v souladu s ústavněprávními kautelami musí být umožněn soudní přezkum úvahy

²⁷³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2018, čj. 4 As 57/2018-78, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>, bod 9. odůvodnění. Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 389/19, č. 1/2020 USn.

²⁷⁴ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS. Dále viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2020, čj. 6 Afs 61/2020-41, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

²⁷⁵ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, č. 147/2019 USn., body 54.–63. a 70.–71. odůvodnění.

²⁷⁶ Ve vztahu ke změně žalobního návrhu zásahové žaloby viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, čj. 7 As 440/2019-18, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>; ve vztahu ke změně nečinnosti žaloby na žalobu zásahovou v průběhu soudního řízení srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2020, čj. 1 Afs 22/2020-34, č. 4040/2020 Sb. NSS.

²⁷⁷ Viz usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2014, čj. 3 A 67/2014-24, [nepublikováno].

poskytovatele dotace o nevyplacení dotace či její části příjemci dotace, a proto za protiústavní prohlásil výlukou tohoto přezkumu zakotvenou v ust. § 14e odst. 4 Rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 2. 2015, a to ve slovech „*a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání*“. Nevyplacení dotace, resp. prodlení v čerpání finančních prostředků z přiznané dotace způsobené státem totiž může být vážným zásahem do majetkových práv příjemce, a zákonnost (důvodnost) tohoto nevyplacení nebude přezkoumána ani v rámci přezkumu (případného) na něj navazujícího rozhodnutí finančního úřadu o porušení rozpočtové kázně.²⁷⁸

Mám za to, že uvedený náleží Ústavního soudu měl výrazně pozitivní důsledky do praxe, zejména značným přispěním ke kultivaci právního prostředí poskytování dotací. Předně totiž *de facto* odstranil protiústavní stav, čímž umožnil příjemcům (zejména do budoucna, ale i alespoň části příjemců dotací do minulosti) se domoci soudního přezkumu nevyplacení dotace (alespoň pro v té době již probíhající soudní řízení proti minulým nevyplacením, nebo pro nově zahájená řízení proti novým nevyplacením).

Dále Ústavní soud svou argumentací v odůvodnění uvedeného nálezu nastavil do budoucna zákonodárci i výkladové praxi správních orgánů a soudů pomyslné ústavněprávní mantinely co do nepřipustnosti vyloučení soudního přezkumu nevyplacení dotace. Přitom rovněž vyjasnil nebo alespoň napomohl vyjasnit některé právní otázky (např. charakter opatření o nevyplacení dotace).

Ústavní soud taktéž **pojmenoval nedotaženost právní úpravy** (např. nejasnou návaznost postupů různých orgánů – zpravidla nejprve poskytovatele, pak orgánů finanční správy a následně opět poskytovatele – při prevenci a vymáhání postihů uložených za porušení povinností příjemce).

Avšak vedle shora uvedených pozitiv zmíněného nálezu Ústavního soudu vnímám i určitá jím vyvolaná negativa, zejména v podobě retroaktivního zásahu do právní jistoty a tím způsobené částečné nerovnosti mezi příjemci (byť v různých procesních situacích). Dopady tohoto nálezu byly paradoxně přísné (s důsledky odepření spravedlnosti) pro ty z příjemců, kteří se na základě právních názorů dosavadní judikatury Nejvyššího správního

²⁷⁸ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, č. 177/2015 Sb.

soudu²⁷⁹ legitimně spoléhali na to, že zákon vylučující soudní přezkum nevyplacení dotace lze vyložit ústavně konformním způsobem. Neboli tak, že nevyplacení je jen dočasným opatřením o pozastavení dotace, na které bude teprve v budoucnu navazovat konečné rozhodnutí o snížení dotace, proti němuž se pak budou moci bránit soudně.

Posledně uvedeným příjemcům, kterým nevědomky uplynula lhůta pro podání správní žaloby dříve, než mohli nabýt vědomost o protiústavnosti zákona bránícího jim vyvolat soudní přezkum, ani Ústavní soud soudní přezkum dodatečně neumožnil. Uvedený náleží Ústavního soudu totiž sobě výslovně²⁸⁰ nepřiznává účinky *ex tunc*, a proto působí zásadně jen do budoucna. Zpětně se vztahuje jen na případ, v němž byla podána předmětná ústavní stížnost, a na všechny obdobné případy, o kterých je vedeno řízení, včetně těch, ve kterých bylo řízení přerušeno s odkazem na řízení probíhající u Ústavního soudu. Neprolamuje však lhůtu pro podání správní žaloby,²⁸¹ jejíž zmeškání nelze podle s. ř. s., jehož ústavnost nebyla zpochybněna, prominout.²⁸² Odepření soudní ochrany za takové situace nebylo Ústavním soudem shledáno za protiústavní.

Jen takový příjemce, který se proti nevyplacení dotace bránil žalobou podle zákona nepřipustnou a následně i kasační a ústavní stížností, se díky tomuto svému proaktivnímu přístupu – ve smyslu zásady *vigilantibus iura* – nakonec domohl soudní ochrany.

5.4.4 Paradoxní důsledky retrospektivní judikatury pro příjemce dotace

Ústavní soud svým shora uvedeným náleží a v návaznosti na něj pak i Nejvyšší správní soud, který ve své judikatuře z uvedeného náleží vycházel, interpretoval jej a dále jej rozvinul o své vlastní úvahy, se přiklonily k novému výkladovému pojetí právního institutu nevyplacení dotace, které není jen faktickým pozastavením, nýbrž rozhodnutím, eventuelně i konečným. Z mého pohledu se přitom vrcholné soudy nakonec uchýlily k natolik kreativnímu výkladu, že jej příjemci dotací coby adresáti právních norem mohli s ohledem na kusý text zákona a tehdejší judikaturu těžko předvídat. Navíc jde o výklad,

²⁷⁹ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, čj. 9 As 132/2013-87, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>. Dále viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2014, čj. 9 Afs 107/2013-26, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

²⁸⁰ Viz VOJÍŘ, Petr. *Obnovení platnosti zrušeného zákona náleží Ústavního soudu*. Online, PDF. Časopis pro právní vědu a praxi. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, roč. 19 (2011), č. 2, s. 170–181. ISSN: 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6378> [citováno 2024-01-31].

²⁸¹ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 895/18, dostupné z: <https://nalus.usoud.cz>. Tímto usnesením Ústavní soud odmítl podanou ústavní stížnost jako návrh zjevně neopodstatněný, v souladu s ust. § 43 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

²⁸² Viz ust. § 72 odst. 4, § 80 odst. 2 a § 84 odst. 2 s. ř. s.

který má svým charakterem velice blízko k judikaturnímu odklonu, byť se odchyluje spíše jen od jedné z výkladových větví v tehdejší judikatuře, která ještě nebyla tou dobou zcela sjednocená, načež se posléze „dostal ke slovu“ rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který uzavřel, že rozhodnutí o nevyplacení může nabývat dvojí podoby (dočasná a trvalá), a proti oběma z nich je přípustné podat správní žalobu. Připuštěním soudního přezkumu již v této rané fázi spolu se změnou nazírání na povahu nevyplacení tak paradoxně vzalo za své legitimní očekávání příjemců dotací, že se možnosti takového přezkumu dočkají po postoupení věci poskytovatelem dotace finančnímu úřadu k rozhodnutí o porušení rozpočtové kázně.

Ovšem ani případný pozdější **judikaturní odklon**, ačkoliv jej nelze aplikovat zpětně v neprospěch účastníků řízení, resp. soukromých subjektů,²⁸³ by **nebyl dostatečným důvodem pro využití mimořádných opravných prostředků** ve věcech již pravomocně skončených ve správním řízení, proti kterým nebyla v odpovídající lhůtě podána správní žaloba.²⁸⁴ Uvedené lze vnímat jako určitý paradox, který vyplývá ze zpětného působení rozhodovací praxe vrcholných soudních instancí, tj. tzv. retrospektivního (resp. retroaktivního) působení judikatury, kdy se změněná judikatura aplikuje „zpětně“ rovněž v řízeních zahájených před touto změnou. Příjemce by již v době před vydáním shora uvedeného nálezu Ústavního soudu ve vztahu k ust. § 14e Rozpočtových pravidel musel pro svou úspěšnou procesní obranu proti nevyplacení dotace předvídat budoucí vývoj judikatury a podat formálně nepřipustnou žalobu, kasační stížnost, resp. ústavní stížnost, která by mu nakonec dosažení takového přezkumu umožnila. Ostatním, kteří žaloby (včas) nepodali, naopak tato judikatura možnost uvedené cesty definitivně zavřela.

Ačkoliv účinky změny judikatury nelze omezit jen do budoucna, když soudu musí být ponechána možnost (nově) objasnit, co je skutečným obsahem (nezměněné) právní normy, změna výkladu dosavadní judikatury může do práv dotčených subjektů zasáhnout

²⁸³ V podmínkách právního státu je totiž s ohledem na ochranu legitimního očekávání a zásadu *in dubio mitius* nepřipustné, aby se v důsledku judikaturního odklonu zpětně zhoršilo postavení účastníka řízení, který v době správního řízení nemohl předjímat (a nebylo to po něm ani možno spravedlivě požadovat), že k nějakému odklonu vůbec dojde, natož v jakém směru vyzní. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 34/2009-65, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>. Viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, čj. 9 As 37/2010-217, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

²⁸⁴ Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005-97, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>. Obdobně viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2004, sp. zn. IV. ÚS 792/02, č. 31/2004 USn. či nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 178/03, č. 20/2004 USn. Zmiňované nálezy se týkají nemožnosti obnovy trestního řízení.

s normativním účinkem okamžitě a tím i výrazněji než změna právní úpravy v legislativním procesu účinná po uplynutí přiměřené legisvakanční lhůty. S ohledem na uvedené není v odborné právní obci jednomyslná shoda na ústavněprávní konformitě retrospektivních účinků judikatury (byť jsou v zásadě legitimizované Ústavním soudem, oproti zákazu právě retroaktivity právních norem).²⁸⁵

Přitom Nejvyšší správní soud považoval za nepřipustně retroaktivní, pokud by připustil žalobu proti rozhodnutí o nevyplacení dotace podanou v náhradní lhůtě dvou měsíců od vydání shora uvedeného nálezu Ústavního soudu, který teprve umožnil soudní přezkum (do té doby protiústavním zákonem vyloučený).²⁸⁶ Byl to však právě retrospektivní (resp. retroaktivní) výklad judikatury, z něhož se příjemce dotace dozvěděl, že mu marně uplynula lhůta pro podání správní žaloby proti nevyplacení dotace. Toto nevyplacení bylo přinejmenším částí soudní judikatury původně považováno jen za faktické a dočasné opatření. Jeho soudní přezkum byl navíc původně výslovně zapovězen zákonem (byť protiústavním). Až následně bylo toho opatření novou judikaturou překlasifikováno na rozhodnutí v materiálním smyslu (v některých případech dokonce jako konečné, nejen dočasné). Jako proti takovému byl Ústavním soudem zpětně povolen jeho soudní přezkum, aniž by však sám Ústavní soud či obecné soudy umožnily prominutí již (retroaktivně) uplynulých lhůt. Retrospektivní (resp. retroaktivní) judikatura tedy sama sebe odůvodnila zákazem retroaktivity a příkazem právní jistoty. Navíc tak tato judikatura učinila nehledě na to, že z této jistoty měl prospěch toliko poskytovatel (tj. stát) na úkor příjemce, potažmo nehledě na částečnou nerovnost, kterou mezi příjemci dotací mimoděk svými závěry způsobila, což osobně považuji přinejmenším za nespravedlivé.

Zatímco ve shora uvedeném případě Nejvyšší správní soud s odkazem na nepřipustnou retroaktivitu nepřipustil správní žalobu podanou v dodatečné lhůtě proti nevyplacení dotace, v jiném případě (majícím dle mého názoru dosti výrazně podobné rysy, byť jinak skutkově a právně odlišném) považoval formálně opožděnou žalobu materiálně za včasnou a připustil ji. V posuzovaném případě se zabýval otázkou, kdy počne běžet

²⁸⁵ K názoru, že tyto účinky jsou protiústavní, viz např. LISSE, Luděk. *Právo a spravedlnost II: Retroaktivní rozhodovací praxe Nejvyššího a Ústavního soudu*. Online. In: Epravo.cz, 14. 6. 2016. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/pravo-a-spravedlnost-ii-retroaktivni-rozhodovaci-praxe-nejvyssiho-a-ustavniho-soudu-101677.html> [citováno 2024-01-28]. Opačně srov. např. KÜHN, Zdeněk. Prospektivní a retrospektivní působení judikatorních změn. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, roč. 19 (2011), č. 6, s. 191–197. ISSN 1210-6410.

²⁸⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, čj. 4 Afs 157/2017-37, č. 3688/2018 Sb. NSS.

lhůta pro podání správní žaloby proti nevyplacení dotace podle ust. § 14e Rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015 za situace, kdy příjemce proti tomuto nevyplacení podal zákonem neupravený opravný prostředek (upravený toliko metodikou odkazovanou v dotačních podmínkách). Nejvyšší správní soud, patrně v zájmu ochrany legitimního očekávání příjemce dotace jako slabší strany veřejnoprávního vztahu, dovedl, že **podání námitek (coby opravného prostředku zakotveného nikoli v zákoně, nýbrž jen v metodice odkazované v dotačních podmínkách) proti rozhodnutí poskytovatele dotace o nevyplacení dotace nevede k opožděnosti žaloby**, přestože je rozhodnutí o námitkách nicotné a příjemce se má (správně) bránit již proti prvnímu rozhodnutí poskytovatele.²⁸⁷ Nicotnost rozhodnutí o námitkách, které nebyly zakotveny zákonem, ale jen vnitřním předpisem, vyplývá z toho, že „*opravný prostředek a pravomoc správního orgánu jej projednat a rozhodnout o něm lze formulovat toliko na zákonné úrovni a nikoli dokumentem pouhé metodické povahy, který nemá ani charakter pramene práva.*“²⁸⁸

Z odůvodnění závěrů této judikatury považuji za stěžejní shrnout následující. Pokud poskytovatel zakotvil nad rámec zákona v dotačních pravidlech (v příručce pro příjemce) institut námitek coby opravný prostředek, čímž umožnil příjemci podat proti jeho rozhodnutí námitky, nelze příjemci přičítat k tíži, že se nebránil hned žalobou, nýbrž nejprve využil možnosti podat námitky, v souladu s poučením orgánu veřejné moci. Příjemci nemohlo být zřejmé, že se měl soudně bránit hned, zvláště když zákon (Rozpočtová pravidla před novelou provedenou zákonem č. 25/2015 Sb., účinnou od 20. 2. 2015) soudní ochranu i použití správního řádu výslovně vylučoval a sám žádné speciální opravné prostředky nestanovil. Není přiměřené na příjemci požadovat, aby se coby adresát aktů orgánu veřejné moci při nejednoznačnosti právní úpravy bránil hned pouze z procesní opatrnosti, a nelze po něm spravedlivě požadovat, aby podával žalobu, pokud mu poskytovatel dal možnost, jak rozhodnutí ještě jinak změnit. Nemůže tudíž obstát závěr, že pokud příjemce dotace nežaloval původní rozhodnutí poskytovatele a v důsledku podání námitek a rozhodování o nich mu uplynula lhůta k podání žaloby proti prvotnímu rozhodnutí, bude žaloba odmítnuta pro opožděnost. V daném případě je naopak nutno

²⁸⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2017, čj. 7 Afs 218/2017-71, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

²⁸⁸ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2015, čj. 3 A 44/2014-60, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>. Obdobně viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2016, čj. 8 A 66/2014-94, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

v souladu s právem na spravedlivý proces dovést, že počátek lhůty pro podání žaloby se odvíjí až ode dne, kdy bylo příjemci doručeno rozhodnutí o námitkách.

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že ani soudní judikatura vrcholných soudů není s to vyřešit vždy zcela uspokojivě z hlediska principů spravedlnosti každý z možných případů nedotaženosti právní úpravy kontrol dotací.

5.5 Zhodnocení právní úpravy a doporučení *de lege ferenda*

5.5.1 Důvody pro novou právní úpravu vztahů různých kontrol

Stávající právní úprava dotací podle mého názoru nevytváří přehledný a koncepční systém kontrol ani dostatečné předpoklady pro efektivní spolupráci kontrolních orgánů, snad kromě jejich vzájemného informování. Přitom by zajisté měla být vedena snaha o optimální vyvážení zájmu na ochraně práv příjemce dotace jako kontrolované osoby a zájmu na ochraně prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu. Přesto nevylučuje opakované kontroly stejných povinností, rozdílné závěry těchto kontrol ani vícenásobné sankcionování příjemce dotace za stejná porušení, což považuji za obecně nežádoucí jev, který snižuje právní jistotu i efektivitu kontrol a zvyšuje administrativní zátěž i náklady na straně kontrolních orgánů i na straně příjemců dotací.

Domnívám se, že legislativně nedotažené je například zejména stávající podřízení správy odvodů za porušení rozpočtové kázně daňovému řádu, který neupravuje takřka žádné návazné povinnosti dalších kontrolních orgánů (včetně auditního orgánu) poté, co finanční úřad na základě daňové kontroly rozhodne ve věci porušení rozpočtové kázně.

Namísto pouhého podpůrného použití daňového řádu by měl být podle mého názoru vytvořen legislativní změnou prostor k tomu, aby určitý kontrolní orgán (resp. auditní orgán) musel reflektovat odchylné závěry jiného kontrolního orgánu, zejména finančního úřadu učiněné v rámci daňové kontroly, tj. například by jimi byl vázán (resp. by se s nimi musel v určité lhůtě vypořádat jako s novou a významnou důkazní informací, která může odůvodňovat a případně i musí vést k revizi auditorského výroku).

Oproti auditu, který je veden zásadou profesionální skepse a soustředí se na odhalení významných nesouladů a rizik (nikoliv jen prokazatelných porušení), musí *de lege lata* daňová kontrola ve věci porušení rozpočtové kázně svá zjištění opřít jen o skutečnosti prokázané dokazováním provedeným v jejím rámci. Tato kontrola je součástí řízení vedeného finančním úřadem, které jednak musí daňovému subjektu umožnit uplatnění jeho

procesních práv podle daňového řádu, jednak procesně nenavazuje na audit a nemůže tedy jeho zjištění považovat bez dalšího za prokázaná, jakkoliv by byl tento proveden se zohledněním mezinárodně uznávaných auditorských standardů. To platí i pro závěry z jiných kontrol.

Závěry daňové kontroly se za stávající právní úpravy neprosazují napříč postupy orgánů veřejné správy natolik silně, aby každý kontrolní orgán (zejména auditní orgán) podle nich musel korigovat (přehodnotit) svá dosavadní (dřívější) zjištění v téže věci, i kdyby byla spolehlivě vyvrácena závěry daňové kontroly. Výjimkou, kdy se tyto závěry prosadí, je zásadní vázanost poskytovatele názorem finančního úřadu ve věci porušení rozpočtové kázně vzešlým z daňové kontroly. V ostatních případech má sice kontrolní orgán možnost se informovat a využít jako podklad výsledky finanční kontroly od jiného kontrolního orgánu (viz např. postup poskytovatele podle ust. § 14e nebo § 14f Rozpočtových pravidel na základě zjištění jiných kontrolních orgánů), ale nikoliv povinnost takto postupovat, natož přebírat tyto výsledky bez dalšího. Posouzení, do jaké míry je použije, nebo zda se od nich odůvodněně odchýlí, je na úvaze a odpovědnosti tohoto (příslušného) kontrolního orgánu. S ohledem na uvedené mohou nadále vznikat protichůdné závěry různých kontrol provedených několika příslušnými orgány ohledně stejných povinností příjemce dotace.

V zájmu zpřehlednění, vyjasnění a systémovosti právní úpravy kontrol dotací bych považoval za vhodné přijmout novou zvláštní právní úpravu, která by v oblasti kontrol dotací systematicky a koncepčně upravila zejména vzájemné vztahy postupů jednotlivých kontrolních orgánů, včetně těch, které jsou příslušné kontrolovat dotace spolufinancované z rozpočtu EU.

5.5.2 Prosazení principu jednotného auditu

Právní úpravě kontrol dotací by podle mého názoru *de lege ferenda* prospělo důslednější promítnutí principu jednotného auditu. Paradoxem je, že (navzdory přihlášení se veřejné správy k principu jednotného auditu) stávající právní úprava nevyklučuje duplicitní kontroly, resp. umožňuje řadu různých kontrol plnění stejných povinností příjemce dotace prováděných různými kontrolními orgány.

Je třeba stanovit jasné kompetence orgánů a uceleně a funkčním způsobem upravit vztahy jejich postupů, včetně vzájemných návazností kontrol, a i tím předcházet názorovým kolizím, popř. tyto kolize řešit například stanovením jasného charakteru závěrů

kontrolního orgánu (doporučujícího, podkladového nebo závazného), jak pro příjemce dotace, tak pro určité kontrolní orgány, aby orgán provádějící kontrolu byl případně vázán závěry již vyřčenými jiným orgánem v rozsahu kompetence tohoto orgánu. Závěry takové kontroly provedené příslušným orgánem by měly být závazné pro další případné kontroly prováděné tímž nebo jiným příslušným orgánem buď alespoň přímo v téže věci, nebo též ohledně obdobných či v podstatě stejných povinností téhož příjemce dotace.

Odůvodněnou výjimkou může být, provádí-li kontrolu jako první ten orgán, jehož závěry nemají mít konečnou nebo závaznou povahu, nýbrž být jen podkladem pro další postup (například pro preventivní opatření). V takovém případě však musí být tento orgán vázán závěry navazující kontroly příslušného orgánu, který je oprávněn ve věci závazně rozhodnout, a tyto závěry (zpětně) promítnout do svého postupu, tj. například revidovat závěry své předchozí kontroly.

Nadto bych považoval za žádoucí – při zachování možnosti předběžné, průběžné a následné veřejnosprávní kontroly – omezit opakované kontroly (resp. i různé kontroly plnění) stejných povinností příjemcem dotace, shodně s omezením platným pro správce daně podle daňového řádu (viz ust. § 85a odst. 1 daňového řádu), umožňujícím opakované kontroly jen v případě zjištění nových skutečností nebo změny tvrzení daňového subjektu. Domnívám se, že k omezení duplicitních kontrol by mohlo přispět i to, pokud by v určitých odůvodněných případech byly zpráva o auditu či protokol o kontrole považovány *de lege ferenda* za rozhodnutí, čímž by se staly pro finanční úřad závaznými jako předběžná otázka ve smyslu ust. § 99 daňového řádu. Avšak v takovém případě by zároveň bylo třeba zajistit, aby příslušná kontrola, jež byla provedena jedním kontrolním orgánem a jejíž závěry mají být závazné i pro další kontrolní orgány a tím pádem také pro kontrolovanou osobu, proběhla podle předem jasně stanovených procesních pravidel, vycházela z náležitě zjištěného skutkového stavu na základě provedení dokazování a zaručovala kontrolované osobě standard procesních práv obvyklý v právním státě včetně opravných prostředků. Pravidla pro tyto postupy kontrolních orgánů a jejich koordinaci by měl koncepčně nastavit přímo zákon. Upravovat vzájemné vztahy postupů kontrolních orgánů pouhým vnitřním předpisem (namísto právního předpisu) považuji za nevhodné, jelikož není obecně závazný (tj. není závazný ve vztazích mimo veřejnou správu, ani pro příjemce dotace), musí v případě rozporu ustoupit zákonu, a tak není způsobilý zacelit mezery v zákoně.

Podle mého názoru by na základě případného hlubšího zkoumání roviny práva EU mělo být zváženo, zda závěry auditu konkrétní operace spolufinancované z rozpočtu EU, podle nichž se příjemce dotace dopustil porušení, neučinít *de lege ferenda* závazné nejen pro členský stát, ale i pro dotčeného příjemce dotace, včetně té části spolufinancování, které je poskytováno ze státního rozpočtu. Domnívám se totiž, že patrně nestačí ponechat stávající povinnost příjemce umožnit audit, nýbrž je třeba jej stanovením takové závaznosti motivovat, aby v souladu se zásadou *vigilantibus iura* hájil svá práva již v této fázi, vědom si možných negativních důsledků své případné pasivity.

Zároveň je i zde třeba zachovat příjemci dotace jeho procesní práva, resp. mu umožnit jejich uplatnění již ve fázi takového auditu, včetně například práva se vyjádřit, předkládat a navrhopvat důkazy a podat opravný prostředek proti kontrolním zjištěním s tím, že auditní orgán bude rozhodnutím o opravném prostředku buďto přímo vázán, nebo se alespoň bude muset s ním náležitě vypořádat. Pokud by se zvýšily zákonné nároky na procesní aspekty auditu (včetně např. důkazního standardu obdobného jako u daňové kontroly ve věcech porušení rozpočtové kázně), mohly by podle mého názoru být jeho závěry závazné vůči samotnému příjemci dotace a (s výhradou jejich zrušení v důsledku soudního přezkumu) zaručovat právní vymahatelnost vratky dotace zpět do státního rozpočtu. Tím spíše by pak tyto závěry mohly být závazné i pro jiné kontrolní orgány.

V případě, že by podle přímo použitelných právních předpisů EU nebylo přípustné zajistit realizaci těchto práv příjemce dotace přímo v rámci auditu, měla by podle mého názoru jejich realizace být příjemci dotace umožněna alespoň zprostředkovaně poskytovatelem dotace (řídícím orgánem), se kterým je audit veden a který má právo se k auditním zjištěním vyjádřit atp. Poskytovatel by se tedy zřejmě mohl vůči auditním zjištěním vyjádřit (mimo jiné) v tom smyslu, jaká tvrzení a důkazy obdržel od příjemce dotace, resp. že tyto teprve v rámci svého vlastního šetření zajišťuje a že auditní orgán by měl na výsledek tohoto šetření vyčkat, než vydá finální zprávu o auditu. Domnívám se, že uvedenému, včetně případné dvoufázovosti auditu, kterou jsem navrhl již v podkapitole 3.7.2 písm. e), nebrání ani právní normy EU, nýbrž naopak, když z čl. 123 odst. 9 tzv. Obecného nařízení vyplývá pro členský stát zmocnění upravit si sám vlastními předpisy své vztahy s řídicími orgány, certifikačními orgány a auditními orgány, vztahy mezi těmito orgány navzájem a vztahy těchto orgánů s Evropskou komisí. Bylo by však potřebné tyto domněnky ověřit podrobnější analýzou práva EU v další studii.

5.5.3 Apel na koncepční přístup a právní kultivaci praxe

Na základě analýzy provedené v této práci mám za to, že k více koncepčnímu nastavení systému kontrol by přispělo zjednodušení dosavadního mechanismu zejména omezením počtu jeho na sebe navazujících kroků a duplicit, což by vedlo též k urychlení jak na úrovni jednotlivých procesů, tak celku.

Nástroje poskytovatele dotace jako je například výzva k nápravě nebo výzva k vrácení dotace sice mohou být užitečné a relativně rychle přinést nápravu, ale jen takových porušení, které sám příjemce uznává. Tytéž nástroje mohou naopak ještě více prodloužit celý proces vymáhání vratky dotace v případě, že příjemce poskytovatelem zjištěné porušení rozporuje. V takovém případě, i kdyby již příjemce byl kontrolován poskytovatelem, resp. jiným orgánem (např. auditním orgánem, ÚOHS nebo NKÚ), zpravidla musí následovat další kontrola, a to daňová, provedená finančním úřadem. Proti závěrům této kontroly se může příjemce bránit odvoláním. Pravomocné rozhodnutí odvolacího orgánu podléhá soudnímu přezkumu správnímu. Třebaže by orgány finanční správy nakonec neshledaly porušení rozpočtové kázně příjemcem, poskytovatel dotace se od těchto závěrů může v určitých případech odůvodněně odchýlit a dotaci nevyplatit, avšak příjemce může proti tomu podat námitky a proti rozhodnutí o nich správní žalobu. Celý proces vymáhání vratky dotace tudíž může být již vzhledem k mnohosti a duplicitě kroků dosti zdlouhavý.

Podle mého názoru by v zájmu efektivity vymáhání vrátek dotací měla být namísto celé řady neúplných a spíše formálních kontrol provedených různými kontrolními orgány ideálně provedena kontrola pouze jedna, avšak zato ucelená a důkladná, přitom respektující procesní práva kontrolovaného, vycházející z řádně provedeného dokazování a zohledňující materiální stránku věci natolik, aby se na její závěry mohly další správní orgány spolehnout a jako ze závazných z nich vycházet, ledaže by byly při následném přezkumu zrušeny.

Přezkum je podle mého názoru potřebné zachovat, resp. umožnit. Mám za to, že – kvůli poměrně kusé a nekonceptní právní úpravě v oblasti kontrol nakládání s dotacemi, chaotičnosti praktických postupů poskytovatelů a aktivní obraně příjemců dotací využívajících ve smyslu zásady *vigilantibus iura* opravných prostředků proti postupům poskytovatelů dotací – dostaly příslušené správní soudy poměrně veliký prostor pro výklad a dotváření práva v oblasti poskytování dotací. V důsledku uvedeného a ve světle závěrů judikatury soudů – dovozených mnohdy z právních principů právního státu, nežli vyřčených pouze na základě pozitivní právní úpravy – došlo z mého pohledu ke značné

kultivaci právního povědomí na úrovni příjemců i poskytovatelů, jakož i praxe a postupů poskytovatelů při poskytování dotací. Opravné prostředky a jejich využívání tedy sehrály a nadále sehrávají důležitou roli pro případnou nápravu nesprávností nejen v individuálních kauzách, ale i obecně pro kultivaci právního prostředí. Také proto jsem jim věnoval v této práci značnou pozornost. Domnívám se, že k právní kultivaci praxe kontrolních postupů uplatňovaných vůči příjemcům dotací nepochybně vede mimo jiné to, že tito příjemci dotací se proti možným nesprávnostem v těchto postupech či proti postihu v nich ukládanému brání. Bránit se do jisté míry mohou i proti kolizi názorů jednotlivých kontrolních orgánů, zejména má-li na ně negativní dopad. Obranou příjemců vyvolaný soudní přezkum může nejen korigovat činnost správních orgánů, ale i svým výkladem zacelit některé mezery v zákoně atp.

Bránit se však příjemce dotace patrně nebude v případech, kdy taková kolize (např. kvůli závaznosti odchylného názoru jen pro stát) nedopadá negativně na něj samotného, nýbrž na poskytovatele dotace a státní rozpočet (resp. daňové poplatníky). Pro odstranění kolizí názorů jednotlivých kontrolních orgánů (např. auditního orgánu oproti poskytovateli či finančnímu úřadu) v takových případech – obávám se – není vytvářen dostatečný „tlak“ ze strany poskytovatelů dotací ani odborné veřejnosti, natož občanské společnosti na to, aby byla zjednána legislativní náprava. Zřejmě k tomu chybí motivace politiků či jejich voličů, zákonodárná iniciativa nebo patřičná erudice.

Závěrem si dovoluji vyjádřit naději, že snad alespoň malý přínos k právní kultivaci systému kontrol dotací bude mít i tato práce, která si klade za cíl poukázat na možné nedostatky *de lege lata* a navrhnout k nim adekvátní řešení *de lege ferenda*.

Závěr

V této práci provedenou analýzou jsem poukázal na některé systémové nedostatky právní úpravy postupů poskytování dotací a kontrol nakládání s nimi. Proces poskytování dotací ze státního rozpočtu (včetně dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU) je upraven v Rozpočtových pravidlech poněkud kuse, stejně jako jejich kontrola. V zájmu jednotného postupu byla sice veřejnou správou vytvořena celá řada metodických pravidel vydávaných formou vnitřních předpisů, ale tyto nejsou obecně závazné, protože nemohou plnohodnotně nahradit absentující zákonnou úpravu. Navíc v případě rozporu se zákonem jsou neaplikovatelné a rozhodnutí učiněná jen na jejich základě, ale bez výslovného zákonného zmocnění, jsou nicotná, jak již potvrdila i soudní judikatura.

Ostatně díky judikatuře správních soudů byla vyjasněna řada sporných otázek v právní úpravě Rozpočtových pravidel (resp. zaceleny některé mezery v zákoně). Například to, že výše vyměřovaného odvodu musí zohledňovat závažnost porušení podle zásady proporcionality, která se v judikatuře prosadila oproti dřívějšímu přístupu, kdy byl ukládán 100% odvod za jakékoliv (i méně závažné) porušení rozpočtové kázně. Na soudní výklad reagoval v některých případech sám zákonodárce, například omezením použití správního řádu, poté co jeho použití v případě rozhodnutí o neposkytnutí dotace dovodila judikatura výkladem. Za současného stavu legislativy a judikatury již je celkem jednoznačné, kdy a jak může poskytovatel dotaci nevyplatit (včetně krácení nejbližší příští splátky), požadovat od příjemce nápravu porušení či vrácení dotace, nebo naopak to, jakým typem správní žaloby se má příjemce domáhat soudního přezkumu nevyplacení dotace a jaký je s tím spojený rozsah poučovací povinnosti soudu.

Stále však určité nejasnosti v procesu poskytování dotací a kontrol příjemců *de lege lata* přetrvávají (např. ohledně vztahu mezi pravomocí poskytovatele dotace a finančního úřadu coby správce daně). Nadto několik dalších nejasností vzniklo v důsledku novelizace zákona, zejména co se týče vztahu správního řádu a Rozpočtových pravidel. Jasno doposud není například v tom, v jakém rozsahu lze vztáhnout správní řád na nevyplacení dotace. Uspokojivě vyřešena není ani otázka ochrany veřejného zájmu na smysluplném a férovém poskytování dotací. Nejenže není žadateli o dotaci umožněna žaloba ve veřejném zájmu, ale ani mu není umožněno přímo napadat dotační výzvu. Tu by mohl do určité míry napadat až posléze, a to spolu s rozhodnutím poskytovatele, kterým mu dotace nebyla zcela přiznána. Žadateli nebývá umožněno ani účastenství v řízení o žádosti jiného žadatele, když o žádostech běžně není vedeno společné řízení, přestože si fakticky konkurují. Vzhledem

k přetrvávající nejistotě a neuspokojivě vyřešenému přezkumu fáze výzvy, kdy se přidělují dotace, navrhuji *de lege ferenda* zaměřit se více na obsahovou (než formální) kvalitu dotačních záměrů a její odborné hodnocení a na užití společného řízení o žádostech včetně práva žadatele vznášet námitky proti ostatním žadatelům. Podobně jako je tomu například mezi vzájemně si konkurujícími účastníky zadávacího řízení veřejné zakázky.

Nejasnosti a názorové kolize plynou i z toho, že kontrola plnění stanovených podmínek příjemcem dotace je prováděna různými kontrolními orgány, jejichž postupy nejsou dostatečně propojené. To platí i ohledně vzájemného vztahu kompetencí a postupů poskytovatele dotace a finančního úřadu při vymáhání odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně příjemcem dotace. Navíc tyto kontroly jsou prováděny podle právní úpravy roztržštěné do různých předpisů. Za nevhodnou přitom považuji zejména nedotaženost speciální úpravy Rozpočtových pravidel v kombinaci s dosti nepřiléhavým podpůrným použitím daňového řádu a příliš omezenou aplikací správního řádu, kdy je zcela vyloučena obnova řízení a takřka zcela i přezkumné řízení. Právní úprava v oblasti kontrol nakládání s dotacemi je proto značně nekoncepční a její mezery není s to vždy zacelit ani judikatura soudů, aniž by to mělo nepříznivé důsledky pro státní rozpočet.

Kromě stanovení informačních povinností jedněch kontrolních orgánů vůči jiným stávající právní úprava podle mého názoru neřeší dostatečně důsledně další předpoklady efektivní spolupráce kontrolních orgánů ani související otázku optimálního vyvážení zájmu na ochraně práv příjemce dotace jako kontrolované osoby na straně jedné a ochraně prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu na straně druhé. Především se v mnoha případech nezabývá otázkou závaznosti závěrů jedné kontroly pro další případné kontroly prováděné buď přímo v téže věci, nebo alespoň ohledně fakticky stejných povinností téhož příjemce dotace. Naopak umožňuje i v takových případech provádění celé řady různých kontrol vedle sebe a nezávisle na sobě, aniž by orgán provádějící kontrolu byl vázán závěry již vyřčenými jiným orgánem. Příjemce dotace tudíž může být kontrolován opakovaně ohledně stejných povinností, přičemž tyto kontroly mohou dospívat k různým závěrům, nebo být za fakticky stejná porušení postihován různě anebo vícekrát. Připuštění celé řady různých na sobě dosti nezávislých kontrol v téže věci bez dostatečně jasného vztahu co do vzájemných návazností a bez řešení názorových kolizí (resp. závaznosti závěrů, ať už pro kontrolní orgán nebo příjemce dotace) vede podle mého názoru systémově k většímu riziku vzniku různých (až neslučitelných) závěrů, větší právní nejistotě a v konečném důsledku i k nepředvídatelnosti, nespravedlnosti nebo neefektivitě systému kontrol příjemců dotací.

V zájmu nalezení systémovějšího řešení, koncepčního rozdělení pravomocí kontrolních orgánů a větší provázanosti jejich postupů (zejména např. poskytovatele a finančního úřadu, resp. řídicího orgánu a auditního orgánu aj.) jsem v této práci navrhl některé změny právní úpravy *de lege ferenda*. Především považuji za žádoucí vyjasnit legislativní úpravou sporné otázky vztahu jednotlivých právních předpisů, konkrétně různých úkonů poskytovatele podle Rozpočtových pravidel vůči příjemci dotace a správního řádu v procesu poskytování dotací včetně opravných prostředků. To vše s cílem posílit volbou vhodných právních nástrojů přehlednost, transparentnost a férovost procesu poskytování dotací, jakož i efektivitu vymáhání dodržování podmínek. Neboť tímto nastavením může objektivní právo přispět k tomu, aby dotacemi bylo podporováno to, co má smysl, a aby se tak dělo férově, transparentně a přezkoumatelně. V obecné rovině alespoň pomocí pomyslného dohledu veřejnosti a v individuální kauze i díky právním nástrojům toho, komu svědčí právní zájem.

Dále je z mého pohledu třeba vyjasnit a upravit rozsah pravomocí poskytovatele a finančního úřadu, a to i ve vztahu těchto orgánů k dalším kontrolním orgánům, včetně auditního orgánu v případě dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU, jakož i postup poskytovatele v případě souvisejícího trestního řízení. Kontroly by měly být podle mého názoru nastaveny tak, aby na jednu stranu zajistily důkladné prošetření porušení stanovených dotačních podmínek příjemcem dotace a na druhou stranu zaručily příjemci dotace coby kontrolované osobě možnost uplatnění procesní obrany. Závěry kontroly by v takovém případě mohly být závazné vůči příjemci a jako takové použitelné i pro jiné kontrolní orgány, které by pak nemusely provádět opakované kontroly k tomu, aby mohly příjemce dotace postihovat a vymáhat od něj vrácení dotace zpět do státního rozpočtu. Nabádám též k tomu, aby byla správa odvodů za porušení rozpočtové kázně podřízena namísto stávající podpůrné úpravy daňového řádu nové a komplexní speciální právní úpravě Rozpočtových pravidel nebo aby poskytovatel dotace byl alespoň účastníkem řízení vedeného finančním úřadem o porušení rozpočtové kázně příjemcem dotace. Domnívám se totiž, že uvedené legislativní úpravy by mohly přispět jak ke zjednodušení a zefektivnění systému kontrol, tak ke zpřehlednění celého procesu kontrol.

Věřím, že tato práce nezůstane pouhým akademickým příspěvkem, ale stane se podnětem k širší odborné diskusi a jedním z východisek pro realizaci legislativních změn.

Seznam zkratek

Zkratky právních předpisů:

Daňový řád – zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

Finanční nařízení – nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie (...).

Kontrolní řád – zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád

Listina – Listina základních práv a svobod, č. 2/1993 Sb.

Obecné nařízení – nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu (...).

Rozpočtová pravidla – zákon č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla

S. ř. s. – zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Trestní řád – zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád

Trestní zákoník – zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Tzv. malá rozpočtová pravidla – zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Ústava – ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon o finanční kontrole – zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole

ZZVZ – zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Ostatní zkratky:

ČR – Česká republika

EU – Evropská unie

NKÚ – Nejvyšší kontrolní úřad

ÚOHS – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Seznam použitých zdrojů

Seznam použité literatury

- BAKEŠ, Milan a Petr KOTÁB. Daně, poplatky, clo. In: BAKEŠ, Milan; Marie KARFÍKOVÁ; Petr KOTÁB; Hana MARKOVÁ; Radim BOHÁČ et al. *Finanční právo*. 6. upravené vyd., Praha: C. H. Beck, 2012, kapitola VI., podkapitola § 3, s. 87–94. ISBN 978-80-7400-440-7.
- CODL, Daniel. Zásada legitimního očekávání ve správním právu. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, roč. 27 (2019), č. 23–24, s. 828–836. ISSN 1210-6410.
- CODL, Daniel. Zamyšlení nad stávajícím pojetím veřejných subjektivních práv jakožto základu aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním. *Právník*, roč. 160 (2021), č. 1, s. 51–64. ISSN 0231-6625.
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Finance*. Online. In: Český statistický úřad. Statistická ročenka České republiky – 2022. Kapitola 6. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/6-finance-a2134uzvaq> [citováno 2024-01-04].
- EVROPSKÁ KOMISE. *Sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování EU (2016/C 262/01)*. Online. In: Úřední věstník EU, 19. 7. 2016, C 262, sv. 59, s. 1. ISSN 1977-0863. Dostupné z: [http://eurlex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)](http://eurlex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)) [citováno 2024-01-04].
- FRUMAROVÁ, Kateřina. *Vnitřní předpisy, jejich „vnější“ účinky a jiné problematické aspekty*. Online. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, Vol. 66 (2020), No. 2, s. 23–35. Dostupné z: <https://doi.org/10.14712/23366478.2020.9> [citováno 2024-01-07].
- GENERÁLNÍ FINANČNÍ ŘEDITELSTVÍ. *Informace o poskytnutých účelových dotacích ze státního rozpočtu (evidovaných v centrálním registru dotací)*. Online. Dostupné z: <https://red.financnisprava.cz> [citováno 2024-01-04].
- GENERÁLNÍ FINANČNÍ ŘEDITELSTVÍ. *Pokyn č. GFŘ-D-46 k rozhodování ve věci žádostí o prominutí odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně*. Online, PDF. 16. 9. 2020, čj. 45811/20/7700-40500-050429. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/legislativa-a-metodika/pokyny-d/cleneni-podle-dani/odvody-za-poruseni-rozpocetove-kazne/2020> [citováno 2024-01-28].
- GENERÁLNÍ FINANČNÍ ŘEDITELSTVÍ. *Pokyn č. GFŘ-D-53 pro stanovení odvodů za porušení rozpočtové kázně*. Online, PDF. 17. 1. 2022, čj. 85547/21/7700-40500-711175. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/legislativa-a-metodika/pokyny-d/cleneni-podle-dani/odvody-za-poruseni-rozpocetove-kazne/2022> [citováno 2024-01-28].
- GENERÁLNÍ FINANČNÍ ŘEDITELSTVÍ: Odbor nefiskálních agend: Oddělení metodiky a koordinace správy odvodů (Vladimír DLOUHÝ a Tomáš ŠVÉDA). *Kontrola nakládání s dotacemi finančním úřadem*. Online, PDF. 27. 5. 2019. Dostupné z: <https://docplayer.cz/136000715-Kontrola-nakladani-s-dotacemi-financnim-uradem.html> [citováno 2024-01-31].
- HEJČ, David. Smíšené správní akty v právním řádu ČR, aneb 10 let účinnosti opatření obecné povahy. *Právník*, roč. 155 (2016), č. 10, s. 829–842. ISSN 0231-6625.

- HEJČ, David. § 171 [Povinnost postupovat podle části šesté]. In: POTĚŠIL, Lukáš; David HEJČ; Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád – Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, s. 815–826. ISBN 978-80-7400-804-7.
- HENDRYCH, Dušan a Martin KOPECKÝ. Vnitřní předpisy. In: HENDRYCH, Dušan; Vladimír VOPÁLKA; Richard POMAHÁČ; Josef STAŠA; Martin KOPECKÝ et al. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, kapitola VIII., oddíl 6., § 2, s. 130–132. ISBN 978-80-7400-624-1.
- JAKAB, Miroslav. *Auditní zprávy Evropské komise podle nařízení o фондеch ESI: povaha, procedura a právní souvislosti*. Online, PDF. Vybraná témata č. 6/2020. Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, 2020. ISSN 2533-414X. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=3> [citováno 2024-01-28].
- JIMRAMOVSKÝ, Petr. O obživlých rozhodnutích. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, roč. 21 (2023), č. 11, s. 401–406. ISSN 1210-6410.
- KREJZA, Karel; Zbyněk STANJURA a MINISTERSTVO FINANCÍ. *Pozměňovací návrh k sněmovnímu tisku č. 567: Novela z. o rozpočtových pravidlech*. Online, PDF. In: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, 15. 9. 2020, č. 6215. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=567> [citováno 2024-01-07].
- KÜHN, Zdeněk. Prospektivní a retrospektivní působení judikatorních změn. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, roč. 19 (2011), č. 6, s. 191–197. ISSN 1210-6410.
- LÁTAL, Martin a Milan ŠEBESTA. Opětovně k požadavku na jednoznačnost dotačních pravidel. *Veřejné zakázky*, 2017, č. 4, s. 40–41. ISSN 1803-6724.
- LISSE, Luděk. *Právo a spravedlnost II: Retroaktivní rozhodovací praxe Nejvyššího a Ústavního soudu*. Online. In: Epravo.cz, 14. 6. 2016. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/pravo-a-spravedlnost-ii-retroaktivni-rozhodovaci-praxe-nejvyssiho-a-ustavniho-soudu-101677.html> [citováno 2024-01-28].
- MARKOVÁ, Hana. Dotační právo – mělo by existovat? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Vol. LXIV (2018), No. 1, s. 21. ISSN 0323-0619.
- MARKOVÁ, Hana. Obsah státního rozpočtu. In: BAKEŠ, Milan; Marie KARFÍKOVÁ; Petr KOTÁB; Hana MARKOVÁ; Radim BOHÁČ et al. *Finanční právo*. 6. upravené vyd., Praha: C. H. Beck, 2012, kapitola VII., podkapitola § 2, s. 112–117. ISBN 978-80-7400-440-7.
- MARKOVÁ, Hana. Příprava a sestavování rozpočtu. In: BAKEŠ, Milan; Marie KARFÍKOVÁ; Petr KOTÁB; Hana MARKOVÁ; Radim BOHÁČ et al. *Finanční právo*. 6. upravené vyd., Praha: C. H. Beck, 2012, s. 127–137. ISBN 978-80-7400-440-7.
- MATUŠKOVÁ, Tereza. Proporcionalita odvodu za porušení rozpočtové kázně příjemcem dotace. *Právní rozhledy*. Praha: C. H. Beck, roč. 24 (2016), č. 3, s. 86–92. ISSN 1210-6410.
- MATUŠKOVÁ, Tereza. *Praktické problémy čerpání dotací se zaměřením na kontrolu, postih a obranu příjemce dotace*. Online, PDF, rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 95–101. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/nm5bx/Tereza_Matuskova_rigorozni_prace.pdf [citováno 2024-01-28].
- MATUŠKOVÁ, Tereza. Problematické aspekty soudního přezkumu nevyplacení dotace. *Soudní rozhledy*, roč. 24 (2018), č. 11-12, s. 346-352. ISSN 1211-4405.

- MATUŠKOVÁ, Tereza. Delegace rozhodovacích kompetencí poskytovatele dotace na jiné subjekty. *Soudní rozhledy*, roč. 26 (2020), č. 11–12, s. 346–350. ISSN 1211-4405.
- MINISTERSTVO FINANCÍ. *Důvodová zpráva*. Online. In: Návrh zákona [č. 25/2015], kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Čj. MF-17362/2014/11-1104, čj. OVA 569/14, schválený usnesením Vlády ČR č. 670/2014 ze dne 27. 8. 2014 (aktualizováno 16. 6. 2015), s. 10–25. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORN9HLDNV57/> [citováno 2024-01-06].
- MINISTERSTVO FINANCÍ. *Důvodová zpráva*. Online. In: Návrh zákona [č. 367/2017 Sb.], kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Čj. MF-43927/2016/11, čj. OVA 227/17, schválený usnesením Vlády ČR č. 199/2017 ze dne 22. 3. 2017, s. 7–20. Dostupné z: <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/KORNAGLHVC2C/> [citováno 2024-01-05]
- MINISTERSTVO FINANCÍ. *Novela rozpočtových pravidel zprůhlední poskytování dotací ze státního rozpočtu*. Online. In: Ministerstvo financí ČR, 22. 3. 2017. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2017/novela-rozpocetovych-pravidel-zpruhledni-28090> [citováno 2024-01-06].
- MINISTERSTVO FINANCÍ. *Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)*. Online. In: Návrh zákona [č. 367/2017 Sb.], kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Čj. MF-43927/2016/11, čj. OVA 227/17, schválený usnesením Vlády ČR č. 199/2017 ze dne 22. 3. 2017. Dostupné z: <https://www.odok.cz/portal/veklep/material/KORNAGLHVC2C/> [citováno 2024-01-05].
- MINISTERSTVO FINANCÍ: Auditní orgán. *Metodický pokyn pro auditní činnosti Auditního orgánu pro programové období 2014–2020*. Online, PDF. 2017, verze 2.1, čj. MF-50238/2014/5201-2. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranici-a-eu/podpora-ze-zahranici/auditni-organ/cinnost-auditniho-organu/metodicky-pokyn-pro-auditni-cinnost-audi-18301> [citováno 2024-01-28].
- MINISTERSTVO FINANCÍ. *Metodický pokyn pro výkon kontrol v odpovědnosti řídicích orgánů při implementaci Evropských strukturálních a investičních fondů pro období 2014–2020*. Online, PDF. 3. vydání, 1. 4. 2018. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/sprava-poskytovanych-prostredku/metodicke-materialy-a-stanoviska/2014/metodicky-pokyn-pro-vykon-kontrol-v-odpo-19720> [citováno 2024-01-06].
- MINISTERSTVO FINANCÍ: Odbor Evropské fondy. *Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014–2020 (s účinností od 1. 11. 2018)*. Online, PDF. 4. vydání, ve znění metodických stanovisek č. 1, 2 a 3 (úplné znění). Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranici-a-eu/hospodareni-eu/metodicka-podpora-pro-fondy-eu/2018/metodicky-pokyn-financnich-toku-programu-32694> [citováno 2024-01-07].
- MINISTERSTVO FINANCÍ. *Důvodová zpráva*. Online. In: Návrh zákona [č. 484/2020 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 další související zákony. Čj. MF-30283/2018/1104-6, čj. OVA 344/19, schválený usnesením Vlády ČR č. 535/2019 ze dne 30. 7. 2019, s. 20–57. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNB8PM3P5G/> [citováno 2024-01-06].

MINISTERSTVO FINANCÍ: Centrální harmonizační jednotka. *Metodický pokyn CHJ č. 14 – Metodika realizace opatření k vypořádání kontrolních zjištění: Aplikace ustanovení § 14e a § 14f rozpočtových pravidel*. Online, PDF. Vydání 2.0, 1. 1. 2022. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2021/metodicky-pokyn-chj-c-14--metodika-reali-40429> [citováno 2024-01-06].

MINISTERSTVO FINANCÍ: Centrální harmonizační jednotka. *Stanovisko odboru Centrální harmonizační jednotka č. 2/2022 [Stanovisko k aplikaci principu jednotného auditu]*. Online, PDF. 6. 6. 2022. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2022/stanovisko-chj-c-2-2022-k-aplikaci-princ-48102> [citováno 2024-01-27].

MINISTERSTVO FINANCÍ: Centrální harmonizační jednotka. *Metodický pokyn CHJ č. 22 – Stanovení podmínek, jejichž porušení bude postiženo nižším odvodem za porušení rozpočtové kázně (v souladu s ustanovením § 14 odst. 4 písm. G) a odst. 5 rozpočtových pravidel)*. Online, PDF. Vydání 2.0, 1. 12. 2023. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/kontrola-a-regulace/rizeni-a-kontrola-verejnych-financi/metodicka-podpora-chj/2021/metodicky-pokyn-chj-c-22--stanoveni-podm-43489> [citováno 2024-01-06].

MINISTERSTVO FINANCÍ. *Metodický pokyn pro finanční toky programů spolufinancovaných z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu+, Fondu soudržnosti, Fondu pro spravedlivou transformaci a Evropského námořního, rybářského a akvakulturního fondu 2021–2027 s účinností od 1. 1. 2022, ve znění metodického stanoviska č. 1 s účinností od 1. 4. 2023*. Online, PDF. 2. vydání, 2023. Dostupné z: Ministerstvo pro místní rozvoj, [https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/kohezni-politika-po-roce-2020/metodicke-dokumenty/metodicke-dokumenty-v-gesci-mf-cr/metodicky-pokyn-kontrola-financnich-prostredku-\(1\)](https://www.dotaceeu.cz/cs/evropske-fondy-v-cr/kohezni-politika-po-roce-2020/metodicke-dokumenty/metodicke-dokumenty-v-gesci-mf-cr/metodicky-pokyn-kontrola-financnich-prostredku-(1)) [citováno 2024-01-06].

MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ. *Pravidla pro žadatele a příjemce v rámci OP PMP SC I*. Online, PDF. 9. vydání, 31. 3. 2022. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/pravidla-pro-zadatele-a-prijemce> [citováno 2024-01-06].

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Zpráva o pokroku v odstraňování legislativních a nelegislativních bariér implementace ESI fondů v České republice v programovém období 2014–2020*. Projednaná jako bod č. 32/18 na jednání Vlády ČR dne 31. 1. 2018 [nepublikováno].

MINISTR PRO LIDSKÁ PRÁVA, ROVNÉ PŘÍLEŽITOSTI A LEGISLATIVU. *Připomínky k materiálu s názvem: Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů*. Online. 9. 1. 2017, čj. 23257/2016-SLP, zásadní připomínka č. 4. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/pripominky/KORNAGLHVC2C/> [citováno 2024-01-05]

- MORÁVEK, Zdeněk. *Aktuální judikatura z oblasti dotací*. RTF. UNeS – účetnictví neziskového sektoru. Praha: Wolters Kluwer, 2020, č. 3. Dostupné z: ASPI (LIT276538CZ). [paywall]. [citováno 2024-01-06].
- NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Peněžní prostředky Evropské unie a státního rozpočtu určené na realizaci operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace*. Online, PDF. In: Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu, částka 3/2013, kontrolní akce č. 12/21, s. 281–290. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K12021.pdf> [citováno 2024-01-04].
- NOVÁKOVÁ, Petra. § 1 [Vymezení pojmů]. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej; Roman ONDRÝSEK; Petra NOVÁKOVÁ; Eva KOSTOLANSKÁ a Tomáš ROZEHNAL. *Daňový řád. Komentář*. 4. vydání. Beckova edice komentované zákony. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1–5. ISBN 978-80-7400-838-2.
- NOVÁKOVÁ, Petra. § 2 [Předmět správy daní, veřejný rozpočet, daň]. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej; Roman ONDRÝSEK; Petra NOVÁKOVÁ; Eva KOSTOLANSKÁ a Tomáš ROZEHNAL. *Daňový řád. Komentář*. 4. vydání. Beckova edice komentované zákony. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 5–9. ISBN 978-80-7400-838-2.
- NOVOTNÁ, Monika; Kateřina JORDANOVÁ; Lenka KRUPÍČKOVÁ a Jakub ŠOTNÍK. *Daňové řízení*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-730-9.
- PETROV, Jan. § 1 [Soukromé a veřejné právo. Kogentní a dispozitivní ustanovení]. In: PETROV, Jan; Michal VÝTISK; Vladimír BERAN; Jan BAJER; Jan BALARIN et. al. *Občanský zákoník*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-747-7.
- POTĚŠIL, Lukáš. § 46 [Zahájení řízení z moci úřední]. In: POTĚŠIL, Lukáš; David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 281–282, marg. č. 1–2. ISBN 978-80-7400-804-7.
- PŘÍKAZSKÁ, Lenka a Martina ŠVESTKOVÁ. *K aplikaci zásady proporcionality při uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně*. Online. In: Epravo.cz, 5. 3. 2018. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-aplikaci-zasady-proporcionality-pri-ulozeni-odvodu-za-poruseni-rozpoctove-kazne-107177.html> [citováno 2024-01-28].
- RADA PRO MEZINÁRODNÍ AUDITORSKÉ A OVĚŘOVACÍ STANDARDY [IAASB]. ISA 200, *Obecné cíle nezávislého auditora a provádění auditu v souladu s mezinárodními auditorskými standardy*. Online, PDF. 15. 12. 2009 (účinnost). Dostupné z: <https://www.kacr.cz/auditorske-standardy> [citováno 2024-01-31].
- RADA PRO MEZINÁRODNÍ AUDITORSKÉ A OVĚŘOVACÍ STANDARDY [IAASB]. ISA 500, *Důkazní informace*. Online, PDF. 15. 12. 2009 (účinnost). Dostupné z: <https://www.kacr.cz/auditorske-standardy> [citováno 2024-01-31].
- RADVAN, Michal; Damian CZUDEK; Tereza ČEJKOVÁ; Michal LIŠKA; Petra LIŠKOVÁ; Zuzana MARETHOVÁ; Nikol NEVEČEŘALOVÁ a Martin ŠKOP. *Přímé daně a jejich správa v judikatuře*. Online, PDF. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018, Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, Edice Scientia, sv. č. 635. ISBN 978-80-210-9085-9. Dostupné z: https://science.law.muni.cz/knihy/monografie/Radvan_Prime_dane.pdf [citováno 2024-01-04].

- RIGEL, Filip. § 42 [Přijímání podnětů k zahájení řízení]. In: POTĚŠIL, Lukáš; David HEJČ, Filip RIGEL a David MAREK. *Správní řád*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 264–269. ISBN 978-80-7400-804-7.
- URBANEC, David a Ondřej NYMBURSKÝ. *Převoditelnost dotačního titulu a přeměny obchodních korporací*. Online. In: Epravo.cz, 6. 4. 2018. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/prevoditelnost-dotacniho-titulu-a-premeny-obchodnich-korporaci-107358.html> [citováno 2024-01-07].
- ÚŘAD PRO TECHNICKOU NORMALIZACI, METROLOGII A STÁTNI ZKUŠEBNICTVÍ [ÚNMZ]. ČSN ISO 690:2022, *Informace a dokumentace: Pravidla pro bibliografické odkazy a citace informačních zdrojů*. Česká agentura pro standardizaci, 2022.
- VEDRAL, Josef. K rozsahu působnosti kontrolního řádu. *Správní právo: odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*, roč. 49 (2016), č. 6, s. 353–394. ISSN 0139-6005.
- VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (ŠABATOVÁ, Alena). *Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci postupu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy dle § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015*. Online. 25. 10. 2016, sp. zn. 5483/2015/VOP. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4444> [citováno 2024-01-06].
- VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV (ŠABATOVÁ, Alena). *Zpráva o šetření ve věci postupu Ministerstva pro místní rozvoj dle § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015, a přenosu některých jeho činností na jiný subjekt*. Online, PDF. 10. 3. 2017, sp. zn. 6336/2016/VOP/JHO. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4860> [citováno 2024-01-04].
- VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV: Zástupce veřejné ochránkyně práv (KŘEČEK, Stanislav). *Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci pana J. P.* Online, PDF. 16. 3. 2015, sp. zn. 1786/2013/VOP/JHO. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2662> [citováno 2024-01-28].
- VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva [k vládnímu návrhu zákona daňový řád]*. Online, DOC. In: Sněmovní tisk č. 685/0. In: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, V. volební období 2006-2010, 19. 11. 2008. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=685&ct1=0> [citováno 2024-01-31].
- VOJÍŘ, Petr. *Obnovení platnosti zrušeného zákona nálezem Ústavního soudu*. Online, PDF. Časopis pro právní vědu a praxi. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, roč. 19 (2011), č. 2, s. 170–181. ISSN: 1805-2789. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6378> [citováno 2024-01-31].
- VONDRÁČKOVÁ, Pavlína. Finanční kontrola ve veřejné správě. In: BAKEŠ, Milan; Marie KARFÍKOVÁ; Petr KOTÁB; Hana MARKOVÁ; Radim BOHÁČ et al. *Finanční právo*. 6. upravené vyd., Praha: C. H. Beck, 2012, s. 76–81. ISBN 978-80-7400-440-7.
- ZATLOUKAL, Tomáš. *Daňová kontrola v širších souvislostech*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN 978-80-7400-366-0.

Seznam použitých právních předpisů

- *Mezinárodní smlouvy a právní předpisy EU:*

Smlouva o Evropské unii – konsolidované znění 2016 (Úř. věst. C 202, 7. 6. 2016).

Smlouva o fungování Evropské unie ze dne 13. prosince 2007 – konsolidované znění (Úř. věst. C 202, 7. 6. 2016, s. 47–360).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu (...).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie (...).

Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 480/2014, ze dne 3. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013.

Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

- *Ústavní zákony a zákony ČR:*

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Listina základních práv a svobod, č. 2/1993 Sb.

Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád.

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Zákon č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu.

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.

Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 182/2006 Sb., insolvenční zákon.

Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád.

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce.

Seznam použité judikatury

- *Rozsudky Evropského soudu pro lidská práva a Rozsudek Soudního dvora EU:*

Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Beyeler proti Itálii ze dne 5. 1. 2000, č. 33202/96, dostupné z: <http://eslp.justice.cz>.

Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Broniowski proti Polsku ze dne 22. 6. 2004, č. 31443/96, dostupné z: <http://eslp.justice.cz>.

Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Anheuser-Busch Inc. proti Portugalsku ze dne 11. 1. 2007, č. 73049/01, dostupné z: <http://eslp.justice.cz>.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Zwierzynski proti Polsku ze dne 19. 6. 2001, č. 34049/96, dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int>.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Glaser proti České republice ze dne 14. 2. 2008, č. 55179/00, dostupné z: <http://eslp.justice.cz>.

Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. 3. 2010, C-414/08, Sviluppo Italia Basilicata, Sb. rozh. s. I-02559.

- *Nálezy a usnesení Ústavního soudu:*

Nález Ústavního soudu ze dne 4. 7. 1996, sp. zn. III. ÚS 226/95, SR 6/1996.

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96, č. 3/1997 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01, č. 45/2003 USn.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/2001, č. 117/2003 USn.

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2004, sp. zn. IV. ÚS 792/02, č. 31/2004 USn.

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 178/03, č. 20/2004 USn.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 8. 2004, sp. zn. I. ÚS 647/02, č. 120/2004 USn.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 11. 2004, sp. zn. I. ÚS 163/02, č. 169/2004 USn.

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. III. ÚS 252/04, č. 16/2005 USn.

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, č. 240/2005 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04, č. 93/2006 USn.

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 544/06, č. 217/2007 USn.

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. II. ÚS 2742/07, č. 130/2008 USn.

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 29/08, č. 181/2009 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2011, sp. zn. I. ÚS 2216/09, č. 103/2011 USn.

Nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, č. 177/2015 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. II. ÚS 3042/14, č. 7/2016 USn.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2016, sp. zn. IV. ÚS 2598/15, č. 48/2016 USn.

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, č. 147/2019 USn.

Nález Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2020, sp. zn. III. ÚS 389/19, č. 1/2020 USn.

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, čj. Pl. ÚS 4/17-2, č. 21/2020 USn.

Nález Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 24/19, č. 7/2021 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 2023, sp. zn. III. ÚS 1344/23, dostupné z: <https://nalus.usoud.cz>.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2018, sp. zn. I. ÚS 895/18, dostupné z: <https://nalus.usoud.cz>.

- *Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb.:*

Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 7. 5. 2010, čj. Konf 14/2010-8, č. 2115/2010 Sb. NSS.

Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. 8. 2014, čj. Konf 62/2012-49, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

- *Rozsudky a usnesení Nejvyššího soudu:*

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2007, sp. zn. 30 Cdo 3255/2006, dostupné z: <https://www.nsoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2018, čj. 29 ICdo 3/2016-203, č. 69/2019 Sb. NS

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 12. 2022, sp. zn. 30 Cdo 1529/2022, dostupné z: <https://www.nsoud.cz>.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 1. 2017, čj. 15 Tdo 832/2016-126, R 15/2017 tr., dostupné z: <https://www.nsoud.cz>.

- *Rozsudky a usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu:*

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NS.

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2020, čj. 1 Afs 438/2017-52, č. 4053/2020 Sb. NSS.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005-97, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, čj. 5 Afs 86/2009-55, č. 2242/2011 Sb. NSS.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, čj. 4 Afs 210/2014-57, č. 3348/2016 Sb. NSS.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, čj. 5 As 104/2013-46, č. 3528/2017 Sb. NSS.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 1963/2016 Sb. NSS.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, čj. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS.

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2021, čj. 1 Afs 236/2019-83, č. 4141/2021 Sb. NSS.

- *Ostatní rozsudky a usnesení Nejvyššího správního soudu:*

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, čj. 2 Afs 58/2005-90, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, čj. 9 Afs 113/2007-63, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197, č. 1717/2008 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 9 Afs 1/2008-45, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, čj. 9 Afs 202/2007-68, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 2 As 34/2009-65, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 1 Afs 100/2009-63, č. 2332/2011 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2010, čj. 2 Afs 53/2010-63, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, čj. 2 As 52/2010-59, č. 2133/2010 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, čj. 1 Afs 77/2010-81, č. 2243/2011 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2010, čj. 9 As 37/2010-217, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2011, čj. 2 Afs 42/2011-57, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, čj. 9 As 132/2013-87, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, čj. 5 Afs 90/2012-33, SR 9/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2014, čj. 9 Afs 107/2013-26, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2014, čj. 2 Afs 49/2013-34, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014, čj. 5 As 152/2012-43, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2014, čj. 7 Afs 91/2013-28, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, čj. 8 Ans 4/2013-44, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2014, čj. 2 As 106/2014-46, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014, čj. 4 As 117/2014-39, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2014, čj. 4 As 215/2014-40, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, čj. 5 As 95/2014-46, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 10. 2015, čj. 6 Afs 138/2015-28, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2015, čj. 2 Afs 226/2015-39, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2016, čj. 1 Afs 116/2016-34, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2016, čj. 4 Afs 167/2016-47, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2017, čj. 9 Afs 182/2016-41, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, čj. 5 Afs 219/2016-27, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2017, čj. 2 Afs 142/2016-32, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, čj. 2 Afs 334/2016-42, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-78, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2017, čj. 7 Afs 218/2017-71, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 9. 2017, čj. 6 Afs 281/2016-86, č. 3647/2017 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2017, čj. 10 Afs 86/2017-42, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, čj. 4 Afs 157/2017-37, č. 3688/2018 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2018, čj. 4 Afs 127/2017-59, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2018, čj. 2 Afs 343/2017-25, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 4. 2018, čj. 4 As 57/2018-78, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, čj. 6 Afs 8/2018-37, č. 3757/2018 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2018, čj. 6 Afs 109/2018-43, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2018, čj. 4 Afs 161/2018-38, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2018, čj. 6 Afs 358/2017-39, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, čj. 2 Afs 161/2018-40, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2019, čj. 10 Afs 43/2018-45, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2019, čj. 10 Afs 376/2017-49, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, čj. 10 Afs 196/2018-52, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, čj. 10 Afs 186/2017-64, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, čj. 10 Afs 65/2018-42, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2019, čj. 1 Afs 293/2018-28, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2019, čj. 2 Afs 238/2018-29, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2019, čj. 2 Afs 192/2018-74, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2019, čj. 7 Afs 198/2018-31, č. 3956/2020 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2020, čj. 5 Afs 11/2019-33, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2020, čj. 7 As 440/2019-18, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2020, čj. 1 Afs 126/2019-32, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2020, čj. 5 As 138/2020-80, č. 4033/2020 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2020, čj. 1 Afs 22/2020-34, č. 4040/2020 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2020, čj. 6 Afs 61/2020-41, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 9. 2020, čj. 1 As 145/2019-42, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2020, čj. 7 Afs 63/2019-31, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 23. 11. 2020, čj. 2 Afs 136/2019-27, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2021, čj. 8 Afs 114/2019-52, č. 4213/2021 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2021, čj. 1 Afs 370/2020-34, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2021, čj. 8 Afs 280/2019-46, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2022, čj. 10 Afs 188/2021-53, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2022, čj. 5 Afs 4/2021-66, č. 4333/2022 Sb. NSS.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2022, čj. 10 Afs 251/2020-45, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2022, čj. 4 Afs 390/2021-28, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 9. 2023, čj. 10 Afs 63/2023-53, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2017, čj. 1 Afs 291/2017-23, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2023, čj. 4 Afs 71/2023-56, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

- *Rozsudky a usnesení krajských soudů včetně Městského soudu v Praze:*

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 5. 2014, čj. 62 Af 106/2012-134, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2014, čj. 62 Af 22/2013-66, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 5. 2019, čj. 29 Af 29/2017-96, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 5. 2017, čj. 51 A 7/2016-52, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 30. 1. 2019, čj. 65 Af 6/2017-69, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 25. 3. 2019, čj. 65 Af 25/2018-23, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 10. 2021, čj. 77 Af 37/2020-382, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 4. 2020, čj. 15 Af 94/2016-32, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2015, čj. 3 A 44/2014-60, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2016, čj. 8 A 66/2014-94, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2016, čj. 5 A 49/2016-54, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2017, čj. 11 A 61/2015-55, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2020, čj. 10 A 35/2017-61, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2020, čj. 3 A 118/2016-57, [nepublikováno].

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 8. 2020, čj. 10 A 52/2019-70, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2020, čj. 15 A 10/2018-46, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2021, čj. 11 A 85/2020-48, [nepublikováno].

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2021, čj. 18 A 6/2020-224, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2021, čj. 14 A 148/2019-65, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2021, čj. 18 A 98/2020-40, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2021, čj. 8 A 76/2019-48, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 1. 2022, čj. 14 Af 10/2021-78, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2022, čj. 11 A 135/2021-70, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2014, čj. 3 A 67/2014-24, [nepublikováno].

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 5. 2017, čj. 9 A 212/2016-65, dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

- *Rozhodnutí ÚOHS:*

Rozhodnutí předsedy ÚOHS ze dne 7. 11. 2023, čj. ÚOHS-R0118/2023/VZ-43843/2023/163, dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-19375.html>.

Rozhodnutí ÚOHS ze dne 18. 8. 2023, čj. ÚOHS-S0235/2023/VZ-30803/2023/500, dostupné z: <https://uohs.gov.cz/cs/verejne-zakazky/sbirky-rozhodnuti/detail-19374.html>.

Systém kontrolních postupů vůči příjemcům dotací podle rozpočtových pravidel

Abstrakt

Tato práce se zabývá právní úpravou postupu poskytování dotací ze státního rozpočtu příjemcům dotací podle tzv. velkých rozpočtových pravidel a systémem kontrol dodržování povinností těmito příjemci dotací. Zabývá se též soudní judikaturou, která mnohdy pomáhá vyjasnit sporná místa v nepřehledné či mezerovité právní úpravě, jakož i otázkami doposud nevyřešenými a potenciálně spornými. V tomto ohledu poukazuje také na místy neoptimální řešení zvolené v právních předpisech i úskalí ve stávající praxi používaných vnitřních předpisů veřejné správy, které nejsou způsobilé vykompenzovat chybějící nebo legislativně nedotaženou právní úpravu zakotvenou v právních předpisech.

V rámci provedené analýzy se tato práce soustředí nejen na transparentní a férový proces výběru žádostí o dotaci, ale i na koncepční nastavení systému kontrol nakládání s dotacemi jejich příjemci. Řeší proto i vzájemný vztah jednotlivých kontrolních orgánů a míru provázanosti jejich postupů při kontrole příjemců dotací, včetně postihu příjemců za kontrolou zjištěná porušení účelu nebo podmínek dotace a vymáhání vrácení dotace či její části zpět do státního rozpočtu. V celé řadě jednotlivostí, které jsou však systémového charakteru, tato práce na konkrétních příkladech ukazuje, že proces kontrol příjemců dotací je doposud roztržštěn mezi řadu různých orgánů postupujících podle různých předpisů, přesto kontrolujících takřka totéž s tím, že mohou do jisté míry nezávisle na sobě dospívat k různým závěrům bez jasné návaznosti na kontroly provedené jinými orgány.

Na základě provedené analýzy tedy tato práce upozorňuje na možné nedostatky v právní úpravě, ať už jednotlivé nebo systémové. Pro jejich řešení navrhuje případné legislativní změny, jak v zájmu zodpovědnějšího výběru záměrů žadatelů, které mají být podpořeny dotací, tak v zájmu koncepčního nastavení systému kontrol, včetně dotací spolufinancovaných z rozpočtu EU. Návrhy legislativních změn činí tato práce za účelem zefektivnění a větší provázanosti postupů jednotlivých kontrolních orgánů při kontrolách příjemců dotací, vyjasnění kompetencí jednotlivých orgánů vůči příjemcům i vůči sobě navzájem, eliminace duplicit a zjednodušení a zpřehlednění celého procesu kontrol.

Klíčová slova: kontrola, příjemce, dotace

System of audit procedures towards beneficiaries of subsidies under the budgetary rules

Abstract

This thesis deals with the legal regulation of the procedure of providing subsidies from the state budget to beneficiaries of subsidies according to the so-called major budget rules and the system of audit of compliance with the obligations of these beneficiaries. It also deals with judicial case law, which often helps to clarify unclear or gaping legal regulations, as well as controversies that have not yet been resolved. In this respect, it also points out the potentially non-optimal solutions chosen in the legislation and the weaknesses in the current practice of the public administration internal regulations, which are not able to compensate for the missing or legislatively incomplete statutory law.

Within the analysis, this thesis focuses not only on a transparent and fair process of selecting applications for subsidies, but also on the conceptual setting up of a system of audits on the disposal of subsidies by their beneficiaries. It therefore also addresses the interrelation of the individual audit bodies and the degree of interdependence of their procedures in auditing beneficiaries of subsidies, including sanctioning the beneficiaries for non-compliance detected by the audit and recovering the subsidy or part of it back to the state budget. In a number of individual aspects, which are, however, of a systemic nature, this thesis shows, by means of concrete examples, that the process of auditing beneficiaries is still fragmented between a number of bodies following different rules, yet auditing almost the same, with the result that they can reach different conclusions to some extent independently of each other, without clear follow-up of audits carried out by other bodies.

Based on the analysis, this thesis points out possible flaws in the legislation, whether individual or systemic. To address them, it proposes legislative changes, both in the interests of a more responsible selection of operations to be supported by subsidies and in the interests of a conceptual set-up of the auditing system, including for subsidies co-financed from the EU budget. The changes are proposed herein to make the procedures of the individual audit bodies more efficient and coherent when auditing beneficiaries of subsidies, to clarify the competences of individual bodies vis-à-vis beneficiaries and each other, to eliminate duplication and to simplify and clarify the whole process of audits.

Key words: audit, beneficiary, subsidy