

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Barbary Pořízkové, Jany Brothánkové, Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Lenky Matyášové a Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích**, se sídlem Branišovská 1645/31a, České Budějovice, zast. Mgr. Karlem Masopustem, advokátem se sídlem Radlická 3185/1c, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/7, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2014, č. j. MŠMT 29543/2014-1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2015, č. j. 11 A 173/2014 – 47,

t a k t o :

- I. Domníval-li se poskytovatel dotace, že došlo k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně (peněžní prostředky nebyly vyplaceny), měl dle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015, pravomoc rozhodnout s konečnou platností o nevyplacení dotace či její části. Takový úkon poskytovatele je rozhodnutím správního orgánu přezkoumatelným ve správním soudnictví na základě žaloby dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního.
- II. Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí šestému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Předmětem sporu v projednávané věci je rozsah pravomoci poskytovatele dotace ve vztahu k opatření dle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015 (dále jen „rozpočtová pravidla“). Jinými slovy, zda nevyplacení dotace či její části je vždy jen opatřením dočasným.

I. Dosavadní průběh řízení

[2] V rámci operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace vydal žalovaný dne 23. 4. 2013 rozhodnutí o poskytnutí dotace pro projekt „Modernizace Fakulty rybářství a ochrany vod Jihočeské univerzity (FROV JU)“, následně změněné dodatky ze dne 18. 11. 2013, ze dne 25. 11. 2013 a ze dne 30. 7. 2014 s tím, že projekt bude financován zčásti z prostředků státního rozpočtu a zčásti z rozpočtu Evropské unie (dále jen „dotovaný projekt“). V rozhodnutí (čl. VIII.) poskytovatel stanovil mj. podmínky pro pozastavení plateb, podle nichž může být proplácení výdajů projektu ze strany poskytovatele pozastaveno v případě, že nastanou v něm uvedené skutečnosti.

[3] Opatřením (oznámením) ze dne 19. 9. 2013 žalovaný pozastavil žalobkyni platbu dotace, protože dle jeho názoru porušila v rámci dotovaného projektu pravidla pro zadávání veřejných zakázek, konkrétně povinnost dle § 155 odstavec 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění rozhodném pro posuzovaný případ (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). Dále upozornil i na povinnost zasílat veškeré dokumenty z výběrových a zadávacích řízení včetně nabídek a případných dokladů prokazujících kvalifikaci, jsou-li samostatné. Z uvedeného vyvodil, že na straně žalobkyně mohlo dojít k porušení zásady transparentnosti při zadávání veřejné zakázky, neboť není možné ověřit, zda vybraný uchazeč žalobkyni (zadavateli) předložil originály či úředně ověřené kopie kvalifikačních dokladů.

[4] Dne 14. 10. 2013 podal žalovaný podnět Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále také „Úřad“) k zahájení řízení o přezkoumání úkonu zadavatele. Úřad důvody k zahájení správního řízení z moci úřední neshledal.

[5] Na základě žalobkyní uplatněných námitek (oprávnění podat námitky je upraveno v dokumentaci k operačnímu programu Výzkum a vývoj pro inovace) žalovaný vydal dne 20. 1. 2014 nové opatření dle § 14e rozpočtových pravidel (v pořadí druhé oznámení o pozastavení plateb) a snížil výši pozastavené platby na 2%, nově tedy pozastavil platby jen ve výši 11.779,73 Kč. Rovněž proti tomuto pozastavení plateb byly podány včasné námitky, které vyřídil žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 3. 2014, jímž rozhodl o jejich nepřezkoumání s odůvodněním, že se jedná o námitky opakované.

[6] Dne 14. 7. 2014 vydal žalovaný v pořadí třetí opatření dle § 14e rozpočtových pravidel (oznámení o pozastavení plateb ve výši 11.803,72 Kč). Svůj postup odůvodnil porušením čl. XII (Výběr dodavatelů) rozhodnutí o poskytnutí dotace, § 82 zákona o veřejných zakázkách, čl. 11. 1 pravidel pro výběr dodavatelů (verze 3. 2. účinná od 1. 2. 2011) a změnou „koeficientu daně z přidané hodnoty“ pro daný projekt. Následně oznámením o snížení dotace č. S-0257/11/01, ze dne 19. 8. 2014, č. j. MSM-T-29543/2014-1 (napadeno žalobou v projednávané věci), dle § 14e rozpočtových pravidel dotaci ze shodných důvodů o částku 11.803,72 Kč definitivně snížil. O snížení dotace informoval příslušný finanční úřad.

[7] Žalobu proti oznámení o snížení dotace (původně podanou na ochranu před nezákonným zásahem, po poučení soudu žalobu proti rozhodnutí) v záhlaví označeným rozsudkem Městský soud v Praze zamítl. Dospěl k závěru, že oznámení o snížení dotace je rozhodnutím v materiálním smyslu, resp. ve smyslu § 65 s. ř. s. Vycházel z právního názoru vyjádřeného v rozsudku ze dne 3. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 – 44. Zdůraznil existenci rozdílu mezi samotným nevyplacením části dotace a snížením dotace. Poukázal i na nález Ústavního

soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, z něhož je zřejmé, že opatření dle § 14e odstavce 1 rozpočtových pravidel je rozhodnutím. Argumentaci, dle které žalovaný jako poskytovatel dotace neměl pravomoc vydat rozhodnutí o snížení dotace, neboť dle § 14e rozpočtových pravidel je poskytovatel oprávněn dotaci pouze pozastavit a nemůže se jednat o konečné rozhodnutí, jímž je dotace definitivně snížena, městský soud nepřisvědčil.

[8] Rozhodnutí městského soudu napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, ve které mj. zpochybňuje pravomoc poskytovatele pozastavit dle § 14e rozpočtových pravidel výplatu dotace s konečnou platností.

II. A. Postoupení věci rozšířenému senátu

[9] Předkládající šestý senát předně konstatoval, že otázku formalizované povahy opatření dle § 14e rozpočtových pravidel má za vyřešenou. Dle jeho přesvědčení totiž Ústavní soud v nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 12/14, jímž prohlásil výlukou ze soudního přezkumu zakotvenou v § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel za protiústavní, jednoznačně vycházel z předpokladu, že opatření o nevyplacení části dotace dle § 14e rozpočtových pravidel je rozhodnutím v materiálním smyslu. Tento závěr je nutno do budoucna respektovat. Judikatura NSS, která nepokládá opatření dle § 14e rozpočtových pravidel za rozhodnutí v materiálním smyslu, je v důsledku uvedeného nálezu legitimně překonána (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004 - 53, č. 1833/2009 Sb. NSS).

[10] V rámci předběžného hodnocení dospěl předkládající senát k závěru, že pro posouzení věci je rozhodné vyřešení otázky rozsahu či mezí pravomoci poskytovatele dotace dle § 14e rozpočtových pravidel, v nichž je oprávněn rozhodnout (resp. charakteru opatření, které je poskytovatel na základě citovaného ustanovení oprávněn přijmout).

[11] Ústavní soud ve shora uvedeném nálezu hovořil o posuzovaném opatření jako o „pozastavení výplaty dotace“ či „pozastavení čerpání dotace“. Napadené právní úpravě rovněž vytýkal, že neřeší situaci, kdy finanční úřad neshledá u příjemce dotace porušení rozpočtové kázně, avšak poskytovatel dotace přesto finanční prostředky dotace nevyplatí, přičemž chybí i lhůty pro rozhodnutí příslušných orgánů v této věci (odst. 40 nálezu). I pokud by však poskytovatel dotace názor finančního úřadu o neporušení rozpočtové kázně respektoval a příjemci následně finanční prostředky vyplatil, spatřuje Ústavní soud již v samotném prodlení v čerpání přiznané dotace vážný zásah do majetkových práv příjemce dotace, který vylučuje absenci soudního přezkumu tohoto opatření (odst. 52 nálezu).

[12] Nejvyšší správní soud se povahou opatření dle § 14e rozpočtových pravidel zabýval v rozsudku ze dne 17. 12. 2015, č. j. 2 Afs 226/2015 - 39, a zejména v rozsudku ze dne 16. 2. 2016, č. j. 2 Afs 227/2015 - 38. Konstatoval v nich, že „nemůže přisvědčit názoru stěžovatele, že posuzované opatření má vždy jen dočasný charakter. V důsledku toho se nelze ztotožnit ani s navazující argumentací, podle níž žalovaný neměl pravomoc o snížení dotace s konečnou platností rozhodnout. Tato pravomoc byla žalovanému jako poskytovateli dotace dána na základě § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel. Oznámení tedy nelze mít za nicotné pro nedostatek pravomoci žalovaného. Namítal-li stěžovatel, že Oznámení je nicotným i proto, že trpí takovými vadami, že

jej nelze považovat za řádné rozhodnutí ve věci, pak poukazuje opět jen na konečný charakter Oznámení. V tom však vadu Oznámení sbledávat nelze“.

[13] Právě od tohoto právního názoru se chce předkládající senát odchýlit.

II. B. Odchylný právní názor šestého senátu

[14] Šestý senát je přesvědčen, že opatření o nevyplacení části dotace má dle zákona představovat jen dočasné pozastavení čerpání dotace. Ustanovení § 14e rozpočtových pravidel tudíž nedává poskytovateli pravomoc rozhodnout o definitivním snížení dotace, tedy s konečnou platností modifikovat výši poskytnuté dotace přiznané rozhodnutím podle § 14 odst. 4 téhož zákona.

[15] O poskytnutí dotace rozhoduje poskytovatel dle § 14 rozpočtových pravidel, přičemž toto rozhodnutí bylo až do 19. 2. 2015 vyloučeno ze soudního přezkumu. V rozhodnutí o poskytnutí dotace jsou stanoveny povinnosti, které je příjemce povinen v souvislosti s čerpáním dotace dodržet. Jejich nedodržení v zásadě vede k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 rozpočtových pravidel, a v návaznosti na to k vydání platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně dle § 44a téhož zákona. K rozhodování o odvodech jsou příslušné orgány finanční správy (finanční úřady) v řízení dle daňového řádu.

[16] Kromě porušení rozpočtové kázně náležející do pravomoci finančního úřadu (dále jen „správce daně“) zákon zná ještě i další dva instituty, prostřednictvím nichž stát zasahuje určitým způsobem do práv a povinností založených rozhodnutím o poskytnutí dotace. Rozhodování o nich náleží poskytovateli dotace. Je to jednak nyní posuzované „pozastavení výplaty dotace“ ve smyslu § 14e rozpočtových pravidel (možnost rozhodnout o nevyplacení dotace nebo její části), jednak odnětí dotace dle § 15 rozpočtových pravidel.

[17] K odnětí dotace může dojít v řízení vedeném dle správního řádu, jehož zahájení je vázáno na zjištění taxativně vymezených skutečností, kterými jsou především pochybení již na samém počátku procesu, tedy v době, kdy byla dotace přiznána. Na porušení povinností, kterými je příjemce dotace v souvislosti s poskytnutou dotací vázán, se vztahuje řízení o odvodech za porušení rozpočtové kázně.

[18] Možnost poskytovatele dotace nevyplatit část dotace, domnívá-li se, že příjemce porušil pravidla pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, byla v podobě § 14e včleněna do rozpočtových pravidel až novelou provedenou zákonem č. 465/2011 Sb., účinnou od 30. 12. 2011. Důvodová zpráva k této novele (sněmovní tisk č. 287/0, 6. volební období, 2010 - 2013) říká, že „[v] případě výdajů na veřejné zakázky spolufinancované z rozpočtu Evropské unie může poskytovatel při domněnce na neplnění pravidel pro zadávání veřejných zakázek u určité částky dotace pozastavit její vyplácení“ (k bodu 13), a dále, že „[v]zhledem k tomu, že porušení rozpočtové kázně, tzn. zejména neoprávněné použití, je oprávněn konstatovat výlučně územní finanční orgán (§ 44a odst. 8), může se poskytovatel ve fázi proplácení dotace pouze domnívat, že došlo k porušení rozpočtové kázně a z toho důvodu částku nevyplatit. Územní finanční orgán pak takto nevyplacenou částku započte do plnění povinnosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně“ (k bodu 67).

[19] Ze smyslu a účelu zákona je tedy zřejmé, že opatření dle § 14e rozpočtových pravidel nemá sloužit ke konečnému snížení dotace ze strany poskytovatele. Byť po čistě prvotním přiblížení se k obsahu zákona jeho jazykovým výkladem by se mohlo jevit, že pokud je poskytovatel oprávněn nevyplatit část dotace, pak toto oprávnění nespočívá v ničem jiném, než v jejím snížení, není tento výklad správný. Z teleologie i systematiky zákona, jak je shora vymezena, jasně vyplývá, že s konečnou platností snížit (či krátit) již jednou přiznanou dotaci může jen příslušný správce daně formou platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně. Definitivně odejmout může poskytovatel dotaci jen v případě, že jsou splněny podmínky uvedené v § 15 rozpočtových pravidel, což jsou však důvody odlišné od těch, pro které lze dotaci pozastavit dle § 14e téhož zákona.

[20] Nutno upozornit, že dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel může poskytovatel dotaci nevyplatit až do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. I to svědčí o závislosti příslušných institutů. Rovněž důvody, pro které může poskytovatel přijmout opatření o pozastavení výplaty dotace, jsou podmnožinou důvodů, pro které lze příjemce postihnout odvodem za porušení rozpočtové kázně. Porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek není ničím jiným, než jedním ze způsobů porušení rozpočtové kázně. Tomu odpovídá i důvodová zpráva k novele č. 465/2011 Sb. (sněmovní tisk č. 287/0, 6. volební období, 2010 - 2013). Ve vztahu k § 14e rozpočtových pravidel říká, že „*poskytovatel dotace může na základě podezření na porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek nevyplatit takovou část dotace, kterou by příjemce dotace musel odvést jako odvod za porušení rozpočtové kázně. Poskytovatel informuje o nevyplacení části dotace finanční úřad, který pak při stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně postupuje podle § 44a odst. 5 písm. b)*“ [bod 18].

[21] Opatření o pozastavení výplaty dotace by jistě donedávna nebylo vyloučeno z aplikace správního řádu a ze soudního přezkumu, pokud by se mělo jednat o rozhodnutí, kterým se definitivně snižuje dotace. Pro možnost poskytovatele platbu dotace pozastavit stačí jen podezření na porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Ve shodě se stěžovatelkou je šestý senát přesvědčen, že uvedený institut má sloužit k ochraně finančních zájmů před zneužitím prostředků dotace, a jedná se proto o jistou prevenci, nikoliv o konečné řešení věci.

[22] Výkladu, dle kterého může poskytovatel snížit dotaci trvale, nemůže svědčit to, že nevyplacení dotace není časově nijak ohraničeno, či že dotace bude fakticky snížena a příjemce se již nikdy nedomůže, aby mu ji poskytovatel vyplatil celou. Právě absence časové hranice daného opatření, jakož i nedostatečné provázání rozhodování o nevyplacení dotace a rozhodování o porušení rozpočtové kázně, byla opakovaně předmětem kritiky.

[23] Druhému senátu nelze přisvědčit v názoru, že by se v důsledku nálezu Ústavního soudu změnilo pojmání povahy správního aktu podle § 14e rozpočtových pravidel ve smyslu, jenž jmenovaný senát prezentuje. Změnilo se pouze chápání opatření jako rozhodnutí v materiálním smyslu, které, byť má povahu dočasnou, přesto již zasahuje do právní sféry příjemce dotace natolik, že je namístě již v této fázi připustit i jeho soudní přezkum.

[24] K postoupení věci rozšířenému senátu se vyjádřil žalovaný. Dle jeho názoru nelze z nálezu Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 12/14 povahu opatření dle § 14e

rozpočtových pravidel dovodit. Ztotožňuje se však se závěry uvedenými v rozhodnutí sp. zn. 2 Afs 226/2015, že se jedná o rozhodnutí. Význam sousloví „domnívat se“ vykládá ve smyslu „má za to“ či „předpokládá“.

[25] Konstatuje, že vztah mezi nevyplacením části dotace a porušením rozpočtové kázně, které je v gesci správce daně, z žádného ustanovení zákona nevyplývá. Účelem postupu dle § 14e rozpočtových pravidel je včasné zabránění zneužití veřejných prostředků. Pouhé konstatování porušení pravidel poté, co již byly tyto prostředky nezákonně čerpány a použity, by mohlo mít jen akademickou povahu.

[26] Nad rámec uvedeného doplňuje, že posuzovaná právní úprava námitky proti rozhodnutí o nevyplacení dotace neupravovala. Nejedná se ani o jiný opravný prostředek ve smyslu správního řádu. Oprávnění podat námitky je upraveno v dokumentaci k operačnímu programu Výzkum a vývoj pro inovace. Jeho smyslem je umožnit v rámci dobré správy příjemci dotace i při absenci zákonných opravných prostředků na vzniklé pochybnosti reagovat.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.A. Pravomoc rozšířeného senátu

[27] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Šestý senát dospěl ohledně povahy opatření dle § 14e rozpočtových pravidel a v tomto důsledku i rozsahu pravomoci poskytovatele dotace k odlišnému závěru, než druhý senát v rozsudcích ze dne 17. 12. 2015, č. j. 2 Afs 226/2015 – 39, a ze dne 16. 2. 2016, č. j. 2 Afs 227/2015 – 38. Hodlá-li se předkládající senát odchýlit od dosavadních závěrů, přísluší rozhodnout rozšířenému senátu.

[28] Současně je splněna i druhá podmínka pro rozhodování rozšířeného senátu, protože posouzení sporné právní otázky je potřebné pro rozhodnutí předkládajícího senátu o projednávané věci.

III.B. Dotace a její poskytování dle rozpočtových pravidel

[29] Dotací se ve smyslu § 3 rozpočtových pravidel rozumí peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel. Podstatným charakteristickým rysem dotace dle citovaného ustanovení je její povinná účelovost, která musí být dodržena.

[30] Rozpočtová pravidla v § 12 stanoví, že na dotaci není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak. Tím je zjevně myšlena situace, kdy o poskytnutí dotace nebylo dosud rozhodnuto nebo nebyla uzavřena smlouva o jejím poskytnutí. O poskytnutí dotace rozhoduje poskytovatel na základě žádosti příjemce. Vydáním rozhodnutí, případně výjimečně uzavřením dohody (§ 17 rozpočtových pravidel), vzniká podle ustálené judikatury mezi poskytovatelem a příjemcem dotace veřejnoprávní vztah (usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů dle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 7. 5. 2010, č. j. Konf 14/2010 - 8). Poskytování dotací ze státního rozpočtu je činností spadající do

oblasti veřejné správy, konkrétně do oblasti veřejných financí; poskytovatel je vůči příjemci dotace v postavení správního orgánu.

[31] Podmínky či pravidla čerpání dotace jsou stanoveny v rozhodnutí o poskytnutí dotace a dokumentech, na které rozhodnutí odkazuje. Tomu ostatně odpovídá i výrok rozhodnutí o poskytnutí dotace, který váže poskytnutí dotace vedle jejího účelu též na soulad s žádostí o dotaci a soulad s podmínkami, které jsou součástí rozhodnutí a které upravují povinnosti, které musí příjemce dotace splnit.

[32] Okamžikem pravomocného rozhodnutí o poskytnutí dotace ve smyslu § 14 rozpočtových pravidel vzniká příjemci dotace dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 nárok na čerpání dotace v souladu s jejím předpokládaným účelem. Rozhodnutím o poskytnutí dotace vzniká příjemci subjektivní právo, že mu při dodržení všech podmínek budou až na výjimečné případy [srov. např. § 15 odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel] peněžní prostředky ve stanovených termínech vyplaceny.

[33] Podle § 14 rozpočtových pravidel rozhodnutí o poskytnutí dotace obsahuje mj. podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace splnit vždy [srov. § 14 odst. 4 písm. g)], může však obsahovat i ostatní povinnosti, které příjemce v souvislosti s poskytnutím dotace plní a jejichž nedodržení není neoprávněným použitím podle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel [srov. § 14 odst. 4 písm. k)]. Kontroly dodržování těchto podmínek jsou prováděny na základě zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). V § 13a zákona o finanční kontrole jsou stanovena zvláštní procesní pravidla pro výkon auditu podle přímo použitelných předpisů Evropské unie. Součástí zprávy o auditu je identifikace zjištěných nedostatků.

[34] Čerpání dotací z prostředků EU je uskutečňováno pomocí operačních programů. Jedná se o významné strategické dokumenty, které jsou popisem cílů a priorit, jakých chce členská země v určité oblasti a aktuálním programovém období dosáhnout. O jejich schválení rozhoduje Evropská komise.

[35] Rozpočtová pravidla v § 3 písm. j) definují program nebo projekt spolufinancovaný z rozpočtu Evropské unie jako *soubor věcných, časových a finančních podmínek pro činnosti k dosažení stanovených cílů Evropské unie, a to prostřednictvím strukturálních fondů, Fondu soudržnosti, podpory pro rozvoj venkova nebo Evropského rybářského fondu*.

[36] Financování projektů, tj. způsob, jakým poskytovatelé příjemcům poskytují prostředky na realizaci jejich projektů, lze obecně rozdělit na financování *ex ante*, při kterém se poskytuje záloha na realizaci projektu (prostředky jsou poskytnuty dopředu), aby z ní mohly být hrazeny náklady projektu. Toto financování se vyskytuje buď jako jednorázové nebo průběžné, prostřednictvím postupně vyplácených záloh.

[37] *Ex post* financování znamená, že příjemce si veškeré náklady, které mu v rámci realizace projektu vznikly, hradí sám a k proplacení těchto nákladů dochází zpětně, prostředky se příjemci refundují.

[38] Třetím způsobem financování je financování kombinované. Nejprve jsou např. poskytovány zálohy *ex ante* a poslední část dotace je poskytnuta, až je projekt dokončen k profinancování vlastních úhrad. Může však jít i o jiné způsoby kombinace.

[39] V rozhodnutí o dotaci, jejichž zdrojem jsou i prostředky Evropské unie, mohl poskytovatel dotace dle § 14 odst. 7 rozpočtových pravidel stanovit, že nesplnění podmínek, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace nebo návratné finanční výpomoci splnit [podmínky dle § 14 odstavce 4 písm. g) rozpočtových pravidel] bude postiženo odvodem za porušení rozpočtové kázně nižším, než kolik činí celková částka dotace. Při stanovení nižšího odvodu uvede poskytovatel procentní rozmezí vztahující se buď k celkové částce dotace, nebo k částce, ve které byla porušena rozpočtová kázeň.

[40] Ustanovení § 14e rozpočtových pravidel znělo:

§ 14e

(1) Poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.

(2) V případě, že poskytovatel provede při proplácení dotace opatření podle odstavce 1, informuje o něm písemně příjemce a příslušný finanční úřad, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění.

(3) Provede-li poskytovatel opatření podle odstavců 1 a 2, může pokračovat v proplácení zbývajících částí dotace.

(4) Na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.

[41] Důvodová zpráva k této úpravě (sněmovní tisk č. 287/0, 6. volební období, 2010 - 2013) v bodě 18 uvádí „[z] platného právního řádu nevyplývá, zda porušení povinností stanovených příjemci rozhodnutím o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci či právním předpisem v souvislosti s realizací akce, na kterou byla dotace poskytnuta, opravdu představuje překážku dalšího proplácení prostředků dotace ze strany poskytovatele. V praxi se ukazuje nadále jako neudržitelné, aby tato překážka byla vykládána jako absolutní. Tuto nejasnost má odstranit návrh textu § 14e. Např. poskytovatel dotace může na základě podezření na porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek nevyplatit takovou část dotace, kterou by příjemce dotace musel odvést jako odvod za porušení rozpočtové kázně. Poskytovatel informuje o nevyplacení části dotace finanční úřad, který pak při stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně postupuje podle § 44a odst. 5 písm. b).“

[42] Rozpočtová pravidla dále v § 15 stanoví taxativním výčtem případy, kdy poskytovatel dotaci příjemci odejme, a to jak zcela, tak částečně. Proti tomuto rozhodnutí má příjemce právo podat řádné opravné prostředky, případně podat žalobu ke správnímu soudu. Zákonnými důvody pro odnětí dotace přičitatelnými příjemci je zjištění, že údaje, na jejichž základě byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta, byly neúplné nebo nepravdivé či zjištění, že nemůže být splněn řádně nebo včas účel, na který byla dotace poskytnuta, pokud již nedošlo k porušení rozpočtové kázně.

[43] Z výše uvedeného vyplývají následující dílčí závěry: *i)* rozhodnutím o poskytnutí dotace vzniká příjemci za splnění stanovených podmínek nárok na její vyplacení; *ii)* v rozhodnutí poskytovatel uvede podmínky, jejichž porušení bude mít za následek vždy porušení rozpočtové kázně, může uvést i podmínky, jejichž nesplnění takové následky mít nebude; *iii)* poskytovatel může v rozhodnutí stanovit maximálně možnou výši odvodu za porušení rozpočtové kázně, která může být nižší než celková výše dotace; *iv)* kromě odnětí dotace ze zákonem taxativně stanovených důvodů má poskytovatel pravomoc nevyplatit platbu dotace, domnívá-li se, že příjemce porušil pravidla pro zadávání veřejných zakázek, a to až do výše, kterou v rozhodnutí o jejím poskytnutí stanovil jako nejvyšší možnou výši odvodu za porušení rozpočtové kázně; *v)* na porušení, která nemohou mít dle rozhodnutí o poskytnutí dotace za následek porušení rozpočtové kázně [ostatní povinnosti příjemce dotace stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace dle § 14 odst. 4 písm. k) rozpočtových pravidel], nelze opatření dle 14e rozpočtových pravidel uplatnit.

III. C. Posouzení povahy opatření o nevyplacení dotace

[44] Vzhledem k zakotvení výluky správního řízení a výluky soudního přezkumu a ke znění důvodové zprávy (sněmovní tisk č. 287/0, 6. volební období, 2010 - 2013) k tomuto ustanovení se lze domnívat, že původním záměrem historického zákonodárce bylo zřejmě koncipovat posuzované opatření jako předběžné opatření poskytovatele, proti kterému se příjemce dotace nebude moci žádným způsobem bránit. Jeho účelem je zejména zabezpečit, aby v případě porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek v souvislosti s realizací akce, na kterou byla dotace poskytnuta, nemuselo dojít k zastavení dalšího proplácení dotace.

[45] V souladu se závěry Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 12/14 nevyplacení i části dotace zasahuje do právní sféry příjemce a autoritativně určuje jeho práva a povinnosti ve vztahu k přislíbené dotaci, a proto vzniká příjemci dotace právo na soudní kontrolu opatření dle § 14e rozpočtových pravidel. Shora uvedená výluka soudního přezkumu se tak pro svoji neústavnost nemůže v konkrétních případech aplikovat.

[46] V tomto nálezu Ústavní soud také uvedl, že pravomoc finančního úřadu je dána při zjištěném pochybení příjemce dotace. Mj. konstatoval, že *„[f]inanční úřad může toliko v důsledku zjištění v rámci daňové kontroly učinit sankční opatření, a to vydat platební výměr ukládající příjemci dotace provést odvod za porušení rozpočtové kázně, pokud zjistí pochybení. Pokud pochybení nezjistí, nemá zákonem stanovenou pravomoc k žádnému dalšímu postupu, tedy dokonce ani nevydává žádné rozhodnutí... Samo pozastavení dotace v případech, kdy následně příslušný finanční úřad či dokonce i samotný poskytovatel dospějí k závěru, že příjemce žádné své povinnosti neporušil, se tedy již nemá jak stát předmětem soudního přezkumu, který by konstatoval nezákonnost pozastavení čerpání dotace...“* (srov. body 39 a 40 nálezu).

[47] Opatření o nevyplacení dotace nemá charakter rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., který mu s největší pravděpodobností původně přisuzoval zákonodárce. Není totiž splněna věcná podmínka předběžnosti, neboť případné následné rozhodnutí správce daně o porušení rozpočtové kázně nemusí být vůbec vydáno, a pokud k jeho vydání dojde, nebude zahrnovat otázky, o kterých bylo rozhodnuto zatím, tedy existenci pochybností vedoucích poskytovatele k pozastavení dotace. Nezahrnuje-li v sobě konečné rozhodnutí věcně rozhodnutí předběžné, není možné domoci se, alespoň zprostředkovaně, přezkumu předběžného rozhodnutí (k předběžnému charakteru

rozhodnutí také srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006 - 54, č. 1982/2010 Sb. NSS).

[48] Otázkou formy opatření, ani časovým aspektem jeho účinků se Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/12 výslovně nezabýval a ani zabývat nemusel. Z pohledu Ústavního soudu bylo rozhodující posoudit ústavnost namítané soudní výluky, nikoli povahu posuzovaného opatření z hlediska možné procesní obrany před správními soudy.

[49] V projednávané věci je nesporné, že opatření o nevyplacení dotace či její části je úkonem, který závazně zasahuje do práv a povinností příjemce dotace a naplňuje tak materiální stránku rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. Pro závěr o povaze úkonu je podstatné, zda rozpočtová pravidla ukládají poskytovateli dotace učinit takové opatření určitou formou, nebo poskytovatel dotace může k nevyplacení dotace přistoupit zcela neformálním způsobem. Právě skutečnost, že tento úkon do práv příjemce dotace zasahuje zásadním způsobem a je způsobilý práva příjemce zkrátit, ostatně vedla Ústavní soud k deklarování neústavnosti výluky ze soudního přezkumu v nálezu věci sp. zn. Pl. ÚS 12/14.

[50] Je třeba se ovšem dále zabývat i tím, zda úkon poskytovatele dotace, kterým se pozastavuje nebo krátí dotace, je způsobilý soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. nebo v řízení na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. Rozšířený senát v minulosti opakovaně vyslovil určité zásady, podle nichž je třeba postupovat při stanovení procesního režimu poskytování soudní ochrany v souvislosti s jednotlivými úkony správních orgánů. Nejprve je třeba zdůraznit, že u zcela převažující většiny běžných forem jednání veřejné správy nevyvolává jejich podřazení pod některou z žalob ve správním soudnictví žádné potíže. Existuje však množina úkonů správních orgánů, které jsou v důsledku své „atypičnosti“, popř. i pro „nestandardní“ právní úpravu, kterou se řídí, obtížně zařaditelné.

[51] Při určení povahy a procesního „uchopení“ takových „nestandardních“ úkonů správních orgánů musí být prioritou vždy především efektivní poskytnutí právní ochrany jednotlivcům, jejichž práv se tyto úkony dotýkají, neboť právě poskytování ochrany právům jednotlivců proti nezákonným aktům veřejné moci je základním smyslem existence správního soudnictví (srov. § 2 s. ř. s.). Při úvahách, jakému procesnímu režimu soudní kontrolu jednotlivých „hraničních“ úkonů správních orgánů podřídít, je tedy třeba vždy v každém z jednotlivých typových případů přihlídnout k celé řadě znaků a charakteristik daného úkonu vyplývajících mj. i z dosavadní judikatury rozšířeného senátu. Takové hodnocení nemůže být cvičením v soudním formalismu abstrahujícím od potřeby ochrany práv jednotlivců, nýbrž musí být vedeno právě potřebou těmto právům poskytnout nejúčinnější a nejrychlejší ochranu při respektování zákona. Jedním z aspektů, které musí být při takovém posouzení vzaty v úvahu, je mj. i pravomoc soudu rozhodnout v jednotlivých řízeních určitým způsobem. To jest, zda soudní výrok, který soud v tom kterém řízení může vydat, koresponduje se skutečnou potřebou ochrany práv jednotlivců, kteří se obracejí na soud nikoli proto, aby se jim dostalo akademického pojednání o formální povaze toho kterého úkonu správního orgánu, nýbrž proto, aby jim soud proti takovému úkonu porušujícímu dle jejich přesvědčení jejich práva poskytl skutečnou ochranu.

[52] Ze systémového hlediska je nutné zopakovat, že hlavním řízením před správními soudy je řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Poskytování ochrany proti úkonům správních orgánů v tomto řízení je tedy pravidlem. Další dva typy žalob, tj. žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem a donucením správního orgánu pak tvoří doplňkové možnosti ochrany poskytované správními soudy proti jednání správních orgánů tam, kde žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nelze aplikovat (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bod 18, dále jen usnesení ve věci „*Olomoucký kraj*“).

[53] Právě řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nejlépe respektuje systémové principy, na nichž je správní soudnictví v České republice založeno. Jsou to zásady subsidiarity a posteriority obsažené v § 5 s. ř. s., které v souladu s principem dělby státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy České republiky) brání, aby moc soudní v podobě správních soudů nahrazovala činnost orgánů moci výkonné a přivlastňovala si jejich pravomoc. Správní soudy tak mohou být v rámci ochrany práv aktivovány tehdy, pokud jednotlivec vyčerpal dostupné možnosti ochrany svých práv v rámci veřejné správy a jejich úloha spočívá především v kontrole zákonnosti jednání správních orgánů (srov. též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, č. 672/2005 Sb. NSS). Je-li to možné, je třeba proto právní předpisy zásadně vykládat tak, aby správní orgány byly povinny své úkony, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, činily v podobě individuálního aktu (ať již vydávaného v režimu správního řádu nebo jiného právního předpisu upravujícího postup správního orgánu) adresovaného jednotlivci, jehož práv se týká a opatřeného odůvodněním vysvětlujícím skutkové a právní důvody tohoto úkonu. Takový úkon je schopen soudního přezkumu v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s., v němž správní soud na základě spisů, tj. podkladů rozhodnutí shromážděných správním orgánem, posoudil po stránce procesní i hmotněprávní zákonnost rozhodnutí správního orgánu na základě skutkového a právního stavu, jaký zde byl v době vydání správního rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), v mezích žalobních bodů uplatněných žalobcem (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Naopak rozšiřování možností uplatnění žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu i na případy, kdy má být uplatněna žaloba proti rozhodnutí, by mohlo vést k nedůvodnému narušení těchto základních zásad správního soudnictví, neboť správní soud by sám měl nalézat důvody ospravedlňující naříkaný úkon správního orgánu, včetně ochrany veřejného zájmu, a provádět potřebné zjišťování skutkového stavu. Správní orgány by mohly být v pokušení nerespektovat práva jednotlivců dotčených na svých právech, včetně práva na právní slyšení a povinnosti dostatečně odůvodnit svá rozhodnutí, a ponechat na soudu, aby věc řádně projednal a rozhodl.

[54] Dalším aspektem, který je třeba zohlednit v případě posuzování sporných případů režimu soudní ochrany proti úkonům správních orgánů na pomezí mezi rozhodnutím a jiným zásahem, je ochrana legitimního očekávání adresátů práva. Pokud určitý úkon byl ustálenou judikaturou považován za rozhodnutí, popř. jiný úkon správního orgánu a dotčené osoby se obracejí na soud s tímto typem žaloby v důvěře v dosavadní judikaturu, měla by jim být soudní ochrana poskytnuta právě touto cestou, nebrání-li tomu důležité důvody vyžadující revizi dosavadních závěrů judikatury týkající se této otázky. Rozšířený senát v této souvislosti nemohl přehlédnout ani skutečnost, že právní úprava účinná od 20. 2. 2015 v § 14e rozpočtových stanovila výslednou povahu opatření o nevyplacení dotace či její části ve formě rozhodnutí (viz bod 87 tohoto rozhodnutí).

[55] Konkrétními případy procesního postupu při poskytování ochrany proti „hraničním“ případům správních úkonů se rozšířený senát zabýval již několikrát. V usnesení ve věci *Olomoucký kraj*, bod 19, rozšířený senát uvedl: „Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona).“ Protože dospěl k závěru, že vyrozumění o neprovedení záznamu do katastru nemovitostí je činěno tzv. jiným úkonem správního orgánu dle části čtvrté správního řádu, aniž by bylo povinností správního orgánu v této věci rozhodovat, označil za nástroj obrany proti tomuto postupu správního orgánu zásahovou žalobu. Podobně v usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, č. 2725/2013 Sb. NSS (dále též rozhodnutí ve věci *„Souhlasy dle stavebního zákona“*), na základě stejné úvahy vyslovil závěr, že *[s]ouhlasy vydávané dle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), zejména dle § 96, § 106, § 122, § 127, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, jsou jinými úkony dle IV. části zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Tyto souhlasy nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní; soudní ochrana práv třetích osob je zaručena žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu dle § 82 a násl. tohoto zákona.*“

[56] V dalším usnesení ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 - 47, č. 3104/2014 Sb. NSS (dále též usnesení ve věci *„Státní maturity“*), rozšířený senát vysvětlil, co chápe pod pojmem *individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva*. Uvedl, že se jedná o správní akt, u něhož existuje „*individualizovaný adresát takového vrbnostenského aktu (žák, žadající o přezkoumání výsledku jeho maturitní zkoušky)*, tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy (školský zákon, částečně správní řád) správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi“.

[57] Pokud se výše uvedené zásady posouzení procesního režimu poskytování ochrany proti jednání správního orgánu vztáhnou na posuzovanou věc, je třeba dospět k následujícím závěrům. Ustanovení § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel je formulováno tak, že nejprve obsahuje dispozici (poskytovatel nemusí vyplatit část dotace) a teprve poté hypotézu (domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie). Mohlo by se jevit, že vyplácení dotace je faktickou činností, kterou se poskytovatel dotace rozhodne před jejím započítáním nebo v jejím průběhu změnit tak, že dotaci nebo její část nevyplatí a příjemce dotace o tom pouze neformálně informuje. Pak by nezákonné nevyplácení dotace představovalo spíše nezákonný zásah, proti němuž se lze bránit žalobou dle § 82 s. ř. s.

[58] Rozpočtová pravidla, ale výslovně stanoví, že je třeba příjemci dotace nevyplácení dotace nejen oznámit, ale oznámení musí obsahovat i určité formální náležitosti. V oznámení musí poskytovatel uvést rozsah krácení dotace a důvody, pro které ke krácení došlo. Musí přihlídnout i k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace (srov. § 14e odst. 2

rozpočtových pravidel). Nejedná se tedy o neformální úkon, který by pro nedostatek předepsané formy nemohl být považován za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[59] Výše uvedenému závěru nebrání ani zákonem stanovená výluka obecných předpisů o správním řízení, neboť na vydání tohoto rozhodnutí je možné dle § 180 odst. 1 správního řádu aplikovat v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, správní řád. Rozpočtová pravidla nehledě na to, že § 14e byl do nich vložen v roce 2012, je totiž nutno považovat ve vztahu ke správnímu řádu za dosavadní právní předpis (blíže srov. usnesení rozšířeného senátu ve věci *Státní maturity*). Je tedy nutné dovodit, že rozhodnutí poskytovatele dotace o pozastavení (krácení) dotace je individuálním správním aktem splňujícím materiální i formální znaky vyžadované § 65 odst. 1 s. ř. s., a může být tedy podrobeno soudnímu přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Je zde adresát tohoto rozhodnutí (příjemce dotace), jehož práva založená rozhodnutím o poskytnutí dotace se tímto aktem závazně mění, resp. ruší, je zde také předepsaný závazný postup předcházející vydání tohoto aktu. Zákon výslovně stanoví i písemnou formu tohoto úkonu a jeho oznámení adresátovi. Jde tedy o vydání rozhodnutí dle § 181 odst. 1 správního řádu a § 65 odst. 1 s. ř. s.

[60] Zde je možné poukázat též na to, že i dosavadní judikatura NSS navazující na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 považovala úkon poskytovatele dotace dle § 14e rozpočtových pravidel za rozhodnutí správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (rozsudky ze dne 17. 12. 2015, č. j. 2 Afs 226/2015 – 39, a ze dne 16. 2. 2016, č. j. 2 Afs 227/2015 – 38) a i městský soud a předkládající senát v posuzované věci povahu přezkoumávaného úkonu žalovaného takto posoudily.

III. D. Porušení rozpočtové kázně

[61] Porušení rozpočtové kázně má pravomoc konstatovat výlučně územní finanční orgán, tj. příslušný správce daně.

[62] Dle § 3 rozpočtových pravidel se za neoprávněné použít peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, považuje jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty; porušení účelu nebo podmínek, za kterých byly prostředky zařazeny do státního rozpočtu nebo přesunuty rozpočtovým opatřením a v rozporu se stanoveným účelem nebo podmínkami vydány; dále se jím rozumělo i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.

[63] Zadržením peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu se dle § 3 písm. f) rozpočtových pravidel rozumí porušení povinnosti vrácení prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu ve stanoveném termínu.

[64] Podle § 44 rozpočtových pravidel se porušením rozpočtové kázně příjemce dotace rozumí neoprávněné použití poskytnutých peněžních prostředků [§ 44 odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel], či jejich neoprávněné použití a zadržení [§ 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel], případně porušení povinnosti stanovené právním předpisem,

rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, které přímo souvisí s účelem, na který byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta a ke kterému došlo před přijetím poskytnutých peněžních prostředků a které trvá v okamžiku přijetí prostředků na účet příjemce. Prvním dnem porušení rozpočtové kázně je den jejich přijetí příjemcem [§ 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel]. Rozpočtová pravidla upravují i porušení rozpočtové kázně na straně poskytovatele.

[65] Podle § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel ve spojení s § 10 odst. 1 písmeno g) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, vykonávají správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále finanční úřady podle daňového řádu. Porušitel rozpočtové kázně má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu.

[66] Z hlediska konstatování porušení rozpočtové kázně na straně příjemce je podstatný mimo jiné způsob financování daného projektu či akce. U dotací poskytnutých *ex ante*, pokud jsou již peněžní prostředky příjemci dotace vyplaceny a ten nesplní jakoukoliv podmínku, která je v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace za porušení rozpočtové kázně považována, dojde dnem porušení této podmínky také k porušení rozpočtové kázně.

[67] U dotací poskytnutých *ex post* však před jejich vyplacením nelze dnem porušení podmínky konstatovat porušení rozpočtové kázně, neboť při jejím nedodržení příjemce ještě neobdržel peněžní prostředky. Dojde-li ke zpětnému proplacení nákladů projektu a až následnou kontrolou se zjistí porušení podmínky nebo provedení výdeje v rozporu s účelem, je konstatováno porušení rozpočtové kázně. Za den porušení rozpočtové kázně ovšem nemůže být považován den, kdy k porušení povinnosti příjemcem dotace došlo, ale až den přijetí peněžních prostředků na účet příjemce (srov. § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel).

[68] Ustanovení § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel se vztahuje především na dotace poskytnuté *ex post*. Zde dochází k refundaci výdajů, které příjemce hradil z vlastních zdrojů. Do rozpočtových pravidel bylo uvedené ustanovení vloženou novelou provedenou zákonem č. 465/2011 Sb. Dle důvodové zprávy (sněmovní tisk č. 287/0, 6. volební období, 2010 - 2013) dochází tímto ustanovením k odstranění dosavadní nejednoznačnosti v možnosti aplikovat pravidla pro porušení rozpočtové kázně i na financování *ex post*. Jde o situace, kdy jsou příjemci propláceny výdaje již dříve jím vynaložené z jeho vlastních prostředků, k porušení ale dojde před jejich poskytnutím, přičemž toto porušení je zjištěno příslušným kontrolním orgánem až po jejich přijetí. Z uvedeného důvodu bylo nutno jednoznačně definovat okamžik vzniku povinnosti odvodu (den přijetí peněžních prostředků na účet příjemce).

[69] Výše odvodu za porušení rozpočtové kázně závisí na podmínkách, které příjemce porušil. Stanovil-li poskytovatel v souladu s § 14 odst. 7 rozpočtových pravidel potenciální odvod za porušení rozpočtové kázně nižší, než kolik činí celková částka dotace (srov. bod [39] tohoto usnesení), může se správce daně při uložení odvodu pohybovat pouze v procentním rozmezí, které určil v rozhodnutí o přidělení dotace její poskytovatel [srov. § 44a odst. 4 písm. b) rozpočtových pravidel]. Zákon však i zde stanoví určité omezení. Odvod za porušení rozpočtové kázně nemůže být vyšší než částka dotace vyplacená ke dni porušení rozpočtové kázně (srov. § 44a odst. 7 rozpočtových pravidel).

[70] K tomuto omezení dochází v případech, kdy je poskytnuta záloha dotace, avšak ta je v částce nižší, než by měl být za zjištěná porušení stanoven odvod. Pro tyto případy zákon stanoví odvod za porušení rozpočtové kázně maximálně do výše vyplacené zálohy.

[71] K porušení rozpočtové kázně ze strany příjemce může tedy dojít až v okamžiku, kdy má příjemce peněžní prostředky ve své dispozici. Teprve po obdržení poskytnutých peněžních prostředků se z příjemce dotace stává potenciální porušitel rozpočtové kázně ve smyslu rozpočtových pravidel, který má postavení daňového subjektu. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani oprávnění započítat do vyměřeného odvodu za porušení rozpočtové kázně, i částky, které poskytovatel dosud nevyplatil, stanovené v § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel.

[72] Rozpočtová pravidla vymezují v § 44a odst. 5 písm. a) a b) dva typy případů, kdy správce daně vyměří určitou výši odvodu za porušení rozpočtové kázně, avšak příjemce dotace nemusí celou částku uhradit, neboť dojde k započítání nevyplacené platby do plnění povinnosti provést odvod.

[73] Za prvé se jedná se o případ, kdy po neoprávněném použití nebo zadržení prostředků návratné finanční výpomoci dojde k úhradě splátek této finanční výpomoci, pak se tyto splátky ode dne porušení rozpočtové kázně započítávají do povinnosti provést odvod.

[74] Za druhé může jít o podezření poskytovatele, že již vyplacené prostředky příjemce použil v rozporu s podmínkami dotačního rozhodnutí, a proto v termínu splatnosti další část dotačních prostředků dle § 14e rozpočtových pravidel nevyplatí. Dospěje-li poté správce daně k závěru, že příjemce dotace skutečně již poskytnuté peněžní prostředky použil v rozporu se stanovenými podmínkami, vyměří příjemci povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně a nevyplacenou platbu na tento odvod započte. Tomuto závěru plně odpovídá i formulace uvedená v § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel *„započítávají i částky, které poskytovatel dosud nevyplatil, protože se domnívá, že byla porušena rozpočtová kázeň“*. Jedná se tedy o situaci, kdy se poskytovatel dotace domnívá, že příjemce dotace porušil pravidla pro zadávání veřejných zakázek ohledně již dříve vyplacených prostředků, a proto došlo k porušení rozpočtové kázně, a nevyplatí část dotace, na kterou by jinak měl příjemce dotace nárok, právě ve výši domnělého porušení rozpočtové kázně.

[75] 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. Není proto možné připustit, aby přesto, že správce daně dospěl k závěru, že příjemce dotace s peněžními prostředky naložil zcela v souladu s podmínkami přidělené dotace, poskytovatel dotace peněžní prostředky nevyplatil.

[76] Z uvedeného je nutno dovodit dílčí závěr, že svěří-li zákon určitému orgánu pravomoc autoritativně rozhodnout o tom, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, je takovým závěrem poskytovatel dotace vázán. Účinky rozhodnutí o nevyplacení dotace dle § 14e rozpočtových pravidel se budou odvíjet od šetření správce daně.

[77] Dojde-li správce daně k závěru, že se příjemce porušení rozpočtové kázně nedopustil, musí poskytovatel platbu dotace, která byla pozastavena z důvodu podezření na porušení

rozpočtové kázně v souvislosti s porušením pravidel pro zadávání veřejných zakázek, vyplatit. Nevyplacení dotace bylo skutečně jen dočasné. Konstatuje-li však správce daně porušení rozpočtové kázně a vyměří odvod za její porušení, k proplacení dotace nedojde, protože nevyplacená část dotace se započte na vyměřený odvod ve smyslu § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel. Nevyplacení dotace poskytovatelem je ve spojení s vyměřeným odvodem za porušení rozpočtové kázně jejím trvalým snížením.

[78] Obsahem rozhodnutí o nevyplacení dotace či její části by vzhledem k procesní obraně příjemce a následnému soudnímu přezkumu měly vždy být konkrétní skutečnosti, ze kterých poskytovatel dovozuje existenci důvodů, které vedly k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek majících za následek porušení rozpočtové kázně.

[79] Předmětem soudního přezkumu je posouzení důvodů, které poskytovatele k takovému postupu vedly. Věcné hodnocení vytýkaného porušení rozpočtové kázně, tedy otázka, zda příjemce dotace skutečně porušil dotační podmínky způsobem majícím za následek porušení rozpočtové kázně, je vyhrazeno až soudnímu přezkumu rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně.

III. E. Pravomoc poskytovatele dotace pozastavit výplatu dotace pro porušení pravidel při zadávání veřejných zakázek před vyplacením peněžních prostředků

[80] V praxi běžně nastává i situace, že příjemce poruší pravidla pro zadávání veřejných zakázek vymezená poskytovatelem v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako závažná [§ 14 odst. 4 písm. g) rozpočtových pravidel], aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně, a aniž by se současně jednalo o taxativní důvody stanovené pro odnětí dotace uvedené v § 15 rozpočtových pravidel.

[81] Tak tomu bude vždy, kdy příjemce dotace ještě před faktickým obdržetím peněžních prostředků, poruší takové podmínky stanovené v rozhodnutí o přidělení dotace, jejichž porušení by při použití či držení dotačních prostředků bylo spojeno s povinností odvodu za porušení rozpočtové kázně. Může se tak stát při financování projektu *ex ante*, častěji k tomu bude docházet při zpětném proplácení vynaložených prostředků (financování *ex post*).

[82] S ohledem na skutečnost, že dotační prostředky jsou v převážné většině poskytovány průběžně ve vazbě na jednotlivé fáze dotovaného projektu, nemusí k takové situaci dojít pouze na začátku poskytování dotace, tj. před vyplacením první splátky dotace. Naopak běžně může docházet k tomu, že pravidla pro zadávání veřejné zakázky jsou porušena až v pozdější fázi dotovaného projektu, avšak před faktickou výplatou příslušné splátky dotace bez jakékoliv vazby na již poskytovatelem vyplacené peněžní prostředky. Porušení, pro které hodlá poskytovatel platbu nevyplatit, nemusí žádným způsobem souviset s dříve vyplacenými dotačními prostředky a současně nepůjde ani o tak závažné porušení, které by mělo za následek odejmutí celé či podstatné části dotace. Jinými slovy, výše neposkytnuté dotace za toto porušení dle rozhodnutí o poskytnutí dotace bude odpovídat právě výši nevyplacené splátky.

[83] Domnívá-li se poskytovatel, že k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek na straně příjemce došlo ještě před samotnou výplatou peněžních prostředků, není pravomoc správce daně zabývat se postupem příjemce dotace z hlediska možného porušení rozpočtové

kázně dána. Nejedná se o správu odvodu ve smyslu rozpočtových pravidel či daňového řádu. To však nemůže znamenat, že peněžní prostředky musí být příjemci poskytovatelem vyplaceny, protože § 15 rozpočtových pravidel na takovou situaci nepamatuje.

[84] Výklad, který dovozuje pravomoc správce daně rozhodnout o nevyplacení dotace či její části, aniž by měl příjemce peněžní prostředky k dispozici, popírá celou řadu ustanovení rozpočtových pravidel (od základních pojmů, přes definici porušení rozpočtové kázně po zákonnou limitaci odvodu jen do výše vyplacené zálohy). Takový výklad by navíc vedl k popření vlastní odpovědnosti poskytovatele nakládat s peněžními prostředky státu či Evropské unie zákonem stanoveným způsobem a k postupu v rozporu s výrokem a podmínkami uvedenými v rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[85] To platí tím spíše, že nedostatek pravomoci poskytovatele rozhodnout o nevyplacení dotace či její části i za této situace z § 14e rozpočtových pravidel ani z důvodové zprávy (sněmovní tisk č. 287/0, 6. volební období, 2010 - 2013) neplyne. Poskytovatel dotace posuzuje, zda příjemce dodržuje podmínky stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace a má tedy subjektivní právo na jejich výplatu. Zjistí-li porušení stanovených podmínek má pravomoc dotaci či její část nevyplatit. Správce daně prověřuje dodržení těchto podmínek po vyplacení peněžních prostředků. Dospěje-li k závěru, že příjemce dotace porušil podmínky stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace (a to včetně porušení, ke kterému došlo před poskytnutím peněžních prostředků, avšak které bylo zjištěno až po jejich poskytnutí) ukládá odvod těchto neoprávněně použitých nebo zadržených peněžních prostředků. Z důvodové zprávy (sněmovní tisk č. 287/0, 6. volební období, 2010 - 2013) k této úpravě je zřejmé, že základním účelem pravomoci poskytovatele dle § 14e rozpočtových pravidel není rozhodnout o nevyplacení prostředků dočasně. Hlavním smyslem této pravomoci je nevyplatit tu část dotace, která je dotčena pochybením příjemce při zadávání veřejné zakázky a pokračovat v proplácení projektu.

[86] Závěr o pravomoci poskytovatele nevyplatit dotaci pro porušení pravidel zadávání veřejných zakázek nepřímou potvrzuje i důvodová zpráva k novele rozpočtových pravidel provedené zákonem č. 25/2015 Sb. Tato novela s účinností od 20. 2. 2015 rozšířila pravomoc poskytovatele nevyplatit dotaci nebo její část z důvodu porušení povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržení účelu dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta a doplnila příslušnou procesní úpravu. V bodě 10 důvodové zprávy (sněmovní tisk č. 295/07. volební období, 2013 - 2017) se uvádí: „*[n]avrhuje se, aby poskytovatel dotace ze státního rozpočtu mohl nevyplatit dotaci nebo její část v případě, že se domnívá, že ze strany příjemce dotace došlo k porušení povinností, které vyplývají z rozhodnutí o poskytnutí dotace pro poskytovatele. Toto se týká všech dotací poskytovaných ze státního rozpočtu. Nevyplacení může činit 100 % dotace, anebo musí odpovídat výši částek odpovídajících § 14 odst. 6. Dosavadní ustanovení, které platilo jen pro porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, se tak rozšiřuje na porušení jakýchkoli povinností souvisejících s dotací.*“

[87] Poskytovatel měl dle § 14e rozpočtových pravidel pravomoc rozhodnout o nevyplacení dotace či její části i v případě, že se domníval, že došlo k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně. Žádný jiný orgán pravomoc rozhodnout o nevyplacení dotace či její části totiž neměl ani nemá. K neoprávněnému použití či zadržení peněžních prostředků dosud nedošlo, a není tedy dána

pravomoc správce daně. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který vykonává dohled nad dodržováním zákona o veřejných zakázkách, nemá žádnou pravomoc rozhodnout o vyplacení či nevyplacení dotace. Může jít navíc také o případy, kdy příjemce nedodrží pravidla u výběrových řízení, která nespádají pod zákon o veřejných zakázkách, ale jsou prováděna podle pravidel vydaných v rámci jednotlivých operačních programů, na které rozhodnutí o dotaci odkazuje a jejichž nedodržení považuje za zvlášť závažné porušení dotačních pravidel [§ 14 odst. 4 písm. g) rozpočtových pravidel].

[88] Spatřuje-li Ústavní soud již v samotném prodlení v čerpání přiznané dotace vážný zásah do majetkových práv příjemce dotace, proti kterému má příjemce právo na účinnou soudní ochranu, pak je za pomoci argumentu *a minori ad maius* zásahem do majetkových práv příjemce nepochybně také definitivní nevyplacení původně přiznané dotace či její části. Z povahy věci je proti každému z těchto opatření poskytovatele účinná jiná procesní obrana. V případě definitivního nevyplacení dotace musí mít příjemce právo brojit nejen proti faktickému nevyplacení dotace, ale zejména proti závěru o věcném posouzení vytýkaného porušení.

[89] Z uvedeného důvodu musí být postup poskytovatele dotace při jakémkoliv nevyplacení peněžních prostředků pro příjemce srozumitelný a předvídatelný.

[90] V případě porušení dotačních podmínek, které je současně porušením rozpočtové kázně (neboť již došlo k vyplacení peněžních prostředků), je příjemci zaručena účinná obrana, jak proti pouhému dočasnému nevyplacení dotace ve stanoveném termínu (žaloba proti rozhodnutí dle § 14e rozpočtových pravidel), tak proti věcnému závěru o porušení dotačních podmínek (žaloba proti rozhodnutí na odvod za porušení rozpočtové kázně).

[91] V případě porušení dotačních podmínek, které není současně porušením rozpočtové kázně, se žádné jiné rozhodnutí, než rozhodnutí dle § 14e rozpočtových pravidel, nevzdává. Dojde-li k vydání tohoto rozhodnutí, musí příjemce vždy vědět, zda jde ze strany poskytovatele o definitivní nevyplacení určité části původně přiznané dotace, či jde o pouhé prodlení s výplatou v důsledku prověřování vzniklých pochybností.

[92] Rozhodnutí o nevyplacení dotace musí proto obsahovat důvody, ve kterých poskytovatel porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spatřuje, jejich závažnost, rozsah, vliv na dosažení účelu dotace, včetně uvedení důvodů, pro které nebude příslušná částka příjemci po určitou dobu vyplacena či naopak nebude vyplacena s konečnou platností.

IV. Závěr

[93] Domníval-li se poskytovatel dotace, že došlo k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně (peněžní prostředky nebyly vyplaceny), měl dle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015, pravomoc rozhodnout s konečnou platností o nevyplacení dotace či její části. Takový úkon poskytovatele je rozhodnutím správního orgánu přezkoumatelným ve správním soudnictví na základě žaloby dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního.

[94] S tímto právním názorem rozšířený senát v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu vrací věc šestému senátu k projednání a rozhodnutí.

P o u č e n í : Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 18. dubna 2017

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko k odůvodnění usnesení v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnil soudce Filip Dienstbier, odlišné stanovisko k výroku a odůvodnění usnesení v souladu s § 55a s. ř. s. uplatnila soudkyně Jana Brothánková. Text odlišných stanovisek je připojen.

Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudce Filipa Dienstbiera k odůvodnění usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48.

[1] Musím předeslat, že vzhledem k textaci § 14e rozpočtových pravidlech v rozhodném znění, ke znění důvodové zprávy i k širším „dobovým souvislostem“ vzniku posuzované právní úpravy nemám pochybnosti o tom, že zákonodárce v činnosti poskytovatele dotací vůbec nespatořoval výkon vrchnostenské veřejné správy, který by měl splňovat požadavky na určitou formu, proces či soudní kontrolu. Správní soudy jsou však v každém jednotlivém případě povinny nalézat takový výklad právní normy, který je souladný se základními principy právního státu, především s ústavněprávními východisky výkonu veřejné moci a její soudní kontroly, a takový úmysl pak přisuzovat vůli pověstného racionálního zákonodárce. Ve vztahu k posuzované právní úpravě navíc tuto vůli dotvořil Ústavní soud opakovaně citovaným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 12/14.

[2] Formulace § 14e rozpočtových pravidel, podle něž (i) *poskytovatel nemusí vyplatit část dotace*, (ii) *domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel ...*, (iii) *a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace*“, svědčí spíše pro nahlížení tohoto opatření jako faktického zajišťovacího prostředku k zabezpečení vymahatelnosti následného konečného rozhodnutí k tomu příslušného orgánu o případném porušení podmínek dotace a jejím krácení či odvodu. Taková právní úprava by dávala rozumný smysl a po nález Ústavního soudu by nebránila soudní ochraně před důsledky (třebaže dočasnými) tohoto opatření.

[3] Jak ale, pro mne přesvědčivě, vyložil rozšířený senát v odůvodnění většinového rozhodnutí (body 61 až 92), ne každé porušení pravidel zadávání veřejných zakázek, resp. dalších podmínek poskytnutí dotace (podle pozdějších znění § 14e) je porušením rozpočtové kázně. V takovém případě není v pravomoci ani správce daně ani žádného jiného orgánu s konečnou platností ve věci rozhodnout a „nevyplacení části dotace“ poskytovatelem podle § 14e rozpočtových pravidel je trvalé.

[4] Pokud jde o povahu (právní formu) opatření poskytovatele podle § 14e rozpočtových pravidel, přikláním se, po určitých pochybnostech, k rozhodnutí většiny. Právo příjemce dotace na její vyplacení bylo založeno správním aktem – rozhodnutím o poskytnutí dotace. Pokud zákon opravňuje poskytovatele do tohoto práva (i s trvalými účinky) zasáhnout (toto právo změnit, nikoliv jen dočasně pozdržet jeho účinky), musí se tak stát opět jedine správním rozhodnutím. Stejně jako většina (bod 54 odůvodnění), nemohu odhlédnout ani od požadavku právní jistoty a stability výkladu právní úpravy správními soudy.

[5] Obecná východiska většiny pro posuzování právní povahy aktů veřejné správy a způsobů soudní ochrany (body 51-53) považuji za správné. I proto se však neztotožňuji s tou částí odůvodnění (zejména body 55 až 59), v níž rozšířený senát na podporu závěru o právní povaze opatření podle § 14e jako rozhodnutí vytváří iluzi konzistentní výkladové linie v judikatuře správních soudů a především samotného rozšířeného senátu k rozlišení rozhodnutí podle § 65 odst. s. ř. s. na jedné straně a zásahu, pokynu či donucení ve smyslu § 82 s. ř. s. na straně druhé. Taková jednotná či alespoň konzistentní rozhodovací praxe není. Dlouhodobě bylo správními soudy uplatňováno tzv. materiální pojetí správního rozhodnutí, jakožto úkonu správního orgánu, jímž je (i) individuálně určenému adresátu, (ii) v konkrétní věci, (iii) závazně, (iv) založeno, změněno, zrušeno či autoritativně deklarováno právo či povinnost. To platilo jak před přijetím soudního řádu správního, tak za jeho účinnosti, kdy se navíc toto materiální pojetí prosadilo i v právní úpravě: srovnej § 9 správního řádu či § 65 odst. 1 s. ř. s. Zejména ve věci „souhlasy podle stavebního zákona“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76, č. 2725/2013 Sb. NSS) došlo k zásadnímu odklonu od této výkladové praxe. K požadavku naplnění materiálních znaků rozhodnutí byl přidán požadavek určité zákonem předepsané formy. Následná rozhodovací praxe správních soudů, ani samotného rozšířeného senátu, není zcela jednotná. Např. ve věci „státní maturity“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 - 47, č. 3104/2014 Sb. NSS) je zřetelná opětovná preference materiálního pojetí správního rozhodnutí, naplnění požadavku určité formy je provedeno zjevně spíše „z povinnosti“. Rovněž v řadě případů rozhodovaných tříčlennými senáty Nejvyššího správního soudu je judikatorní linie, založená rozhodnutím ve věci „souhlasů“ více či méně otevřeně ignorována (za všechny např. rozsudek ze dne 27. listopadu 2015, č. j. 4 As 173/2015 - 31, nebo rozsudek ze dne 2. března 2017, č. j. 7 As 242/2016 - 43).

[6] Přesvědčivosti rozhodnutí v nyní posuzované věci by podle mne více prospělo, kdyby rozšířený senát připustil nejednotnost rozhodovací praxe a zřetelně formuloval svůj současný právní názor, než když se pokouší svůj závěr v posuzované věci obhájit z odlišných hledisek dosavadních judikatorních přístupů. Měl by jasně uvést, zda vedle naplnění materiálních znaků správního rozhodnutí trvá na požadavku naplnění určité zákonem předepsané formy nebo ne, případně jaké formální znaky musí úkon správního orgánu splňovat, aby byl posouzen jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Ani to totiž není zřejmé; přesto většina dospěla v odůvodnění (bod 58) k závěru, že opatření poskytovatele dotace podle § 14e rozpočtových pravidel vyhoví i požadavku předepsané formy. Zákon přitom stanoví pouze, že pokud poskytovatel přistoupí k tomuto opatření, „*informuje o něm písemně příjemce a příslušný finanční úřad, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění*“ (§ 14e odst. 2). Jakkoliv musím připustit nezbytnost konkrétního posuzování míry předepsané formy u jednotlivých úkonů správních orgánů, toto posuzování a jeho výsledky musí obstát i při vzájemném porovnání rozhodovaných případů. Při vědomí náročnosti rozšířeného senátu na formální stránku souhlasů podle stavebního zákona nebyl podle mne tento požadavek naplněn.

V Brně dne 18. dubna 2017

Filip Dienstbier
člen rozšířeného senátu

Odlišné stanovisko podle § 55a s. ř. s. soudkyně Jany Brothánkové k výroku a odůvodnění usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48.

[1] V dané věci předložené rozšířenému senátu byl předmětem posouzení rozsah pravomoci poskytovatele dotace podle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015 (dále jen „rozpočtová pravidla“). Na sporu byla otázka, zda poskytovatel postupem podle § 14e rozpočtových pravidel může přijmout opatření, spočívající v nevyplacení části dotace, které má povahu dočasnou (jde totiž o pozastavení výplaty části dotace), nebo je touto zákonnou úpravou nadán rozhodnout s konečnou platností o snížení dotace a tím změnit v rozhodnutí o poskytnutí dotace stanovenou výši dotace dle § 14 odst. 4 písm. c) téhož zákona.

[2] Rozšířený senát dospěl k závěru, že „Domníval-li se poskytovatel dotace, že došlo k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně (peněžní prostředky nebyly vyplaceny), měl dle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015, pravomoc rozhodnout s konečnou platností o nevyplacení dotace či její části. Takový úkon poskytovatele je rozhodnutím správního orgánu přezkoumatelným ve správním soudnictví na základě žaloby dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního.“

[3] S tímto závěrem se neztotožňuji, a to předně z důvodů již predestřených šestým senátem v usnesení, kterým byla věc předložena rozšířenému senátu.

[4] Souhlasím s tím, že příjemce dotace musí mít zajištěnu soudní ochranu proti opatření poskytovatele dotace učiněnému dle § 14e rozpočtových pravidel.

[5] Souhlasím s východisky prezentovanými většinou v usnesení v bodech [29] až [43], v nichž jsou shrnujícím způsobem vymezena pravidla zavazující poskytovatele k určitému postupu při rozhodování o poskytnutí dotace a kontrole čerpání dotace. Pro úplnost však uvádím, že poskytovatel dotace mohl dle § 14 odst. 7 rozpočtových pravidel stanovit snížený odvod i za porušení povinnosti stanovené právním předpisem, nikoliv pouze za porušení podmínek dle § 14 odst. 4 písm. g) téhož zákona.

[6] Nesouhlasím však se závěrem, že § 14e rozpočtových pravidel ve znění do 19. 2. 2015 zakládá poskytovateli „pravomoc rozhodnout s konečnou platností o nevyplacení dotace či její části“. Takový závěr nevyplývá z textu normy, z úmyslu zákonodárce ani ze smyslu a účelu, který má (mělo) opatření přijaté v průběhu kontroly čerpání dotace plnit.

[7] Podle § 14e rozpočtových pravidel v rozhodném znění (tj. od 30. 12. 2011 do 19. 2. 2015) platilo, že:

- (1) *Poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.*
- (2) *V případě, že poskytovatel provede při proplácení dotace opatření podle odstavce 1, informuje o něm písemně příjemce a příslušný finanční úřad, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění.*

(3) *Provede-li poskytovatel opatření podle odstavců 1 a 2, může pokračovat v proplácení zbývajících částí dotace.*

(4) *Na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.*

[8] Vzhledem k formulaci tohoto ustanovení je sporná samotná povaha úkonu nevyplacení části dotace, a to i z hlediska jeho časových účinků, zda má povahu dočasnou či předběžnou nebo definitivní; jde-li o formu, zákon hovoří o opatření. Lze se snad i důvodně domnívat, že zákonná úprava vymezuje rozsah pravomoci orgánů veřejné správy s vědomím cíle, kterého je žádoucí regulací dosáhnout. Nikoli bezúčelně proto volí prostředky, formy úkonů (rozhodnutí, opatření apod.) a odpovídající procesní postupy, které jim předchází.

[9] Již na tomto místě se proto nabízela otázka, proč zákonodárce § 14e do zákona o rozpočtových pravidlech vložil mezi stávající § 14 a § 15 a stanovil pro daný postup odlišnou formu, a to opatření, nikoli rozhodnutí, měl-li na mysli nově založit poskytovateli oprávnění rozhodnout v průběhu čerpání dotace o nevyplacení částky dotace s konečnou platností. Jaké důvody jej vedly k nestandardnímu legislativnímu vyjádření svého záměru, které zavdává možnost různých výkladů a nejednotné správní praxe, pakliže takový postup má srovnatelný účinek s odnětím dotace (byť jen z části a z jiných důvodů)?

[10] **Stanovisko většiny v části III. C.** nepopírá, že důvodová zpráva vyjadřuje záměr zákonodárce zřejmě opačný, a to koncipovat „posuzované opatření, jako předběžné opatření poskytovatele...“. Důvodová zpráva k této novele kromě citované části většinou v bodu [41] usnesení současně říká, že „[v] případech výdajů na veřejné zakázky spolufinancované z rozpočtu Evropské unie může poskytovatel při domněnce na neplnění pravidel pro zadávání veřejných zakázek u určité částky dotace pozastavit její vyplácení“ (k bodu 13), a dále, že „[v]zhledem k tomu, že porušení rozpočtové kázně, tzn. zejména neoprávněné použití, je oprávněn konstatovat výlučně územní finanční orgán (§ 44a odst. 8), může se poskytovatel ve fázi proplácení dotace pouze domnívat, že došlo k porušení rozpočtové kázně a z toho důvodu částku nevyplatit. Územní finanční orgán pak takto nevyplacenou částku započte do plnění povinnosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně“ (k bodu 67). Bez ohledu na takto vyjádřený záměr, zda samotný text právní normy „nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo...“ tomuto záměru odpovídá, většina opomíjí, ač právě ten je příčinou sporu.

[11] V tomto bodu pak zaujímá předně závěr k povaze a formě opatření o nevyplacení dotace. K tomu je nutno podotknout. Dospěla-li většina k tomu, že Ústavní soud se v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/12 výslovně nezabýval formou opatření (ač na něj navazující judikatura NSS i krajských soudů, včetně odlišných stanovisek k tomuto nálezu dospěla k opaku), pak pravomoc rozšířeného senátu v této věci je dána i rozpornou judikaturou tohoto soudu, uvedenému nálezu předcházející, k níž se však většina nevyjadřuje. Přejímá toliko závěry obsažené v rozsudku ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 - 44.

[12] Povahou i formou opatření dle § 14e rozpočtových pravidel v rozhodném znění se Nejvyšší správní soud zabýval opakovaně. V intencích v důvodové zprávě vyjádřených v rozsudku ze dne 6. 2. 2014, č. j. 9 As 132/2013 - 87, vyslovil, že „[i]nstitut nevyplacení části dotace dle § 14e rozpočtových pravidel (fakticky pozastavení výplaty v určité výši) je jednak fakultativní, a jednak nepředstavuje konečnou administrativně právní fázi postupu správního orgánu ve věci příjemce dotace, a to již proto, že tu nejde o žádný správní úkon, nýbrž (toliko) o

faktické pozastavení platby neodehrávající se v režimu správního řízení, jak výslovně stanoví § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel“. O ústavní konformitě výluky ze soudního přezkumu neměl sice tehdy soud pochybnosti, nicméně odkázal i na svou předchozí judikaturu - rozsudek ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 As 28/2009 - 30, dle níž ochrany případně dotčené právní sféry se příjemce dotace může domáhat prostřednictvím žaloby proti konečnému rozhodnutí vydanému v realizační fázi (v rámci rozhodnutí o povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně). Obdobný závěr zaujal i v rozsudku ze dne 6. 3. 2014, č. j. 9 Afs 107/2013 - 26. V obou rozsudcích tak kasační soud dospěl k závěru, že opatření dle citovaného ustanovení není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a není ani konečným, v prvním z uvedených naznačil možnou obranu zásahovou žalobou.

[13] Osmý senát oproti tomu v rozsudku ze dne 3. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 - 44, vyslovil, že opatření dle § 14e rozpočtových pravidel je materiálně rozhodnutím, jehož vydání v náležité formě se lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s.

[14] V usnesení ze dne 30. 5. 2014, č. j. 2 As 12/2014 - 45, kterým Nejvyšší správní soud předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení části ustanovení § 14e rozpočtových pravidel zakotvující výluky ze soudního přezkumu opatření dle odst. 1, druhý senát zhodnotil právní úpravu předmětného institutu jako nedostatečnou, neboť *„neobsahuje žádné časové omezení účinků tohoto opatření, které podle svého smyslu nepochybně je a má být opatřením toliko předběžným a dočasným. Je tomu tak zejména proto, že jediným orgánem, který je oprávněn kvalifikovat pochybení příjemce a uložit za ně sankci v podobě odvodu, je finanční úřad, nikoli poskytovatel dotace*“. Zařazení § 14e do rozpočtových pravidel označil za nesystémové, neboť umožňuje poskytovateli dotace, aby předtím, než může být objektivně zjištěno porušení pravidel, výplatu zastavil.

[15] Většina se k takto prezentovaným odlišným pohledům na opatření dle § 14e rozpočtových pravidel nevyjadřuje, vůči záměru zákonodárce se nevymezuje (naopak v bodě [44] sama výslovně uznává, že opatření dle § 14e zamýšlel původně zákonodárce koncipovat jako předběžné opatření), toliko navazuje částečnou citací z následně vydaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14), který prohlásil výluky ze soudního přezkumu opatření o nevyplacení části dotace, zakotvenou v § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015, za protiústavní.

[16] Ústavní soud však z textu zákonné normy § 14e rozpočtových pravidel dovodil mj., že *„nekontrolovaná a reálně neomezená úvaha poskytovatele postačovala, aby pozastavil na zákonem nijak neomezenou dobu výplatu dotace, k čemuž dostačovalo, že pouze dospěl k domněnce, že došlo k porušení pravidel jejího čerpání...*“. Vycházel nejen z terminologie důvodové zprávy o „pozastavení výplaty dotace“ či „pozastavení čerpání dotace“, ale z celkového kontextu právní úpravy. Vážný zásah do majetkových práv příjemce dotace, který vylučuje absenci soudního přezkumu tohoto opatření, shledal předně již v samotném prodlení v čerpání přiznané dotace, tedy v tom, že poskytovatel nevyplatí část dotace v termínu předpokládaném či stanoveném (odst. 52), a i kdyby následně poskytovatel respektoval závěr finančního úřadu, který odvod neuložil, a dotaci následně vyplatil, úkon (zásah) v podobě pozastavení výplaty dotace, by se již k přezkumu soudem nedostal.

[17] Tím spíše, a to ani z důvodů uvedených v bodech [39] a [40] nálezu Ústavního soudu, tím méně z části citované většinou v bodu [46] usnesení, tak rozhodně nelze dospět k závěru, že § 14e zákona o rozpočtových pravidlech zakládá poskytovateli pravomoc rozhodnout o „nevypacení“ části dotace dokonce s účinkem definitivního snížení částky dotace. Ústavní soud zde akcentuje absenci řešení v podústavním právu pro případy, kdy finanční úřad dospěje k závěru, že se o porušení rozpočtové kázně nejedná (a nenásleduje vyměřovací řízení na odvod za porušení rozpočtové kázně), a poskytovatel dotace s tímto názorem nesouhlasí a odmítá prostředky vyplatit, popř. pro případy, kdy finanční úřad vůbec domnělé pochybení neprověří a pozastavení výplaty dotace, ač k němu poskytovatel dospěl jen na základě domněnky o porušení pravidel, se stane fakticky konečným. Kritizuje tak nedostatečný procesní rámec pro dané situace, neboť nejsou stanoveny ani lhůty, v nichž mají příslušné orgány rozhodnout. Nedostatek právní úpravy podle mě nemůže zavdat důvod pro extenzivní výklad § 14e rozpočtových pravidel v tom směru, že zakládá pravomoc poskytovateli nejen nevyplatit část dotace (pozastavit její výplatu), ale i ji s konečnou platností snížit, tedy v neprospěch příjemce. Naopak by měl vést k restriktivnímu výkladu, jde-li o rozsah pravomoci vrchnostenského rozhodování veřejné správy.

[18] Ústavní soud v bodu [39] nálezu dovozuje, že v návaznosti na pozastavení výplaty dotace a informování finančního úřadu, zahájí finanční úřad daňovou kontrolu, a podle jejího výsledku buď následuje vydání platebního výměru, nebo nikoli. Předpokládá, že zpravidla (bod [40]) pro řídicí orgán i finanční úřad budou směrodatné závěry auditu provedeného podle zákona o finanční kontrole, a proto k vyměření odvodu dojde. V souladu s dosavadními výklady právní úpravy podle mého názoru dovozuje, že otázku, zda došlo k porušení rozpočtové kázně (zde porušením pravidel pro zadávání veřejných zakázek), řeší finálně finanční úřad. Pravomoc správy odvodů (§ 44a odst. 8, resp. 9 rozpočtových pravidel) podle mého názoru končí v okamžiku, kdy daňovou kontrolou nezjistí porušení rozpočtové kázně, resp. zjistí, že nedostatky, o nichž se poskytovatel domníval, že jsou porušením právních předpisů či podmínek stanovených v rozhodnutí o poskytnutí dotace, takovým porušením nejsou, a pokud by k vyplacení části dotace došlo, nevedlo by toto porušení k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. I proto, že nemusí ani následovat žádné další rozhodnutí soudem přezkoumatelné (ale jen kontrolní závěr), dospívá Ústavní soud k tomu, že již samo pozastavení výplaty části dotace musí být soudní kontrole podrobeno. Připuštění soudního přezkumu však nemůže mít vliv na povahu tohoto opatření ani na rozsah pravomoci poskytovatele zákonem založené.

[19] Ačkoliv pozastavení výplaty dotace nemá charakter předběžného opatření dle § 70 písm. b) s. ř. s., neznamená to, že jeho účinnost není časově omezená. Účinky má až do doby, než domnělé pochybení prověří finanční úřad. Stejně jako správci daně náleží prověřit, zda by příjmy daňového subjektu, o nichž se dozvěděl, podléhaly zdanění a v kladném případě, zda zdaněny byly, i správce odvodu musí prověřit, i domněnky poskytovatele, že pokud by částku dotace vyplatil v plné výši, došlo by k porušení rozpočtové kázně.

[20] Nesouhlasím s většinovým stanoviskem, které se následně zabývá „Otázkou formy opatření a časovým aspektem jeho i účinků“ s tvrzením, že Ústavní soud se v citovaném nálezu tímto nezabýval a ani zabývat nemusel, přitom nereflektuje zjevnou kritiku právní úpravy.

[21] Názor většiny vychází ze striktního formálního výkladu zákona a opírá se o legální definici porušení rozpočtové kázně, aniž by zohlednil další souvislosti a uvedenou kritiku

Ústavního soudu. Uznávám, že porušením rozpočtové kázně může být neoprávněně nakládání s již vyplacenými prostředky. Toho jsem si při všech uváděných argumentech plně vědoma. Tato nesrovnalost ovšem vychází z mezerovitosti zákona způsobené nedůsledností zákonodárce. Většina ovšem mezery v zákoně nereflektovala a naopak na základě nich odmítla původní úmysl zákonodárce, v rozporu s nímž následně rozšířila pravomoc poskytovatele dotace.

[22] Definici porušení rozpočtové kázně zákon obsahoval dávno před tím, než do něj byl novelou doplněn § 14e. Zákonodárce zjevně opomenul reflektovat nové oprávnění poskytovatele dotace do ostatních ustanovení zákona, přestože předpokládal, že podezření poskytovatele dotace musí být prověřeno příslušným finančním úřadem jako pochybení, které **by** bylo porušením rozpočtové kázně, pokud by poskytovatel dotaci celou vyplatil – viz bod 18 důvodové zprávy k novele č. 465/2011 Sb. (která doplnila do rozpočtových pravidel § 14e): „poskytovatel dotace může na základě podezření na porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek nevyplatit takovou část dotace, kterou **by** příjemce dotace musel odvést jako odvod za porušení rozpočtové kázně. Poskytovatel informuje o nevyplacení části dotace finanční úřad, který pak při stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně postupuje podle § 44a odst. 5 písm. b)“. Byť dle legální definice je porušením rozpočtové kázně jen případ, kdy už příjemce s prostředky disponuje, je zjevné, že zákonodárce v případě pozastavení výplaty dotace pracuje s tím, co by bylo, kdyby se dotace vyplatila. V těchto intencích je tudíž třeba vnímat i oprávnění finančního úřadu, který v této fázi přichází prověřit, zda by dle domněnky poskytovatele došlo k porušení rozpočtové kázně, pokud by poskytovatel výplatu dotace nezastavil. S ohledem na zjevný záměr zákonodárce je proto třeba pod pojmem „správa odvodů za porušení rozpočtové kázně“ rozumět i tuto situaci.

[23] Vzhledem ke shora uvedenému není zcela oprávněná výtka obsažená v bodě [84], že výklad předkládajícího senátu by vedl k popření vlastní odpovědnosti poskytovatele dotace. Poskytovatel samozřejmě nemusí vyplatit dotaci, pokud se domnívá, že příjemce porušil stanovené podmínky. Nicméně tak může učinit pouze dočasně, přičemž na základě oznámení (dle § 14e poskytovatel vždy oznámí finančnímu úřadu, že opatření o nevyplacení dotace přijal – i v případě, že příjemce dosud žádné dotační prostředky neobdržel) příslušný finanční úřad pochybení příjemce prověří, i když dosud nebyla ve smyslu legální definice porušena rozpočtová kázeň.

[24] Jestliže většina bez dalšího přechází do úvah, zda opatření dle § 14e rozpočtových pravidel je rozhodnutím dle § 65 s. ř. s. a jakou cestou je tak zajištěna soudní ochrana, pomíjí rozpočtovými pravidly výslovné označení tohoto úkonu, či aktu jako *opatření*. Dospívá k tomu (bod [49]), že: „Pro závěr o povaze úkonu je podstatné, zda rozpočtová pravidla ukládají poskytovateli dotace učinit takové opatření určitou formou, nebo poskytovatel dotace může k nevyplacení dotace přistoupit zcela neformálním způsobem“. Závěry většinového názoru v této části považuji za zmatečné, nijak se nezabývají *opatřením*, jako možnou formou úkonu vydaného v kontrolní fázi čerpání dotace, kdy pozastavení výplaty může vést příjemce k odstranění zjištěných nesrovnalostí a poskytovatele pak k následnému vyplacení částky dotace. Vychází jen z nekonzistentních závěrů dřívějších usnesení rozšířeného senátu k výkladu pojmu „rozhodnutí“, tam citovaných, nereflektuje dosavadní vývoj judikatury k aplikaci rozpočtových pravidel, včetně § 14e, jak shora uvedeno a pomíjí i rozdílnou aplikaci tohoto opatření v praxi, která z ne právě jednoznačného vymezení této normy pramení.

[25] Ze shora uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že forma opatření podle § 14e rozpočtových pravidel a jeho účinků nebyla zprvu kvalifikována ani jako *správní úkon*, nýbrž *(toliko) faktické pozastavení platby neodehrávající se v režimu správního řízení*. Nesporně tomu tak bylo i proto, že i před účinností tohoto ustanovení byly částky přiznané dotace vyplaceny, či naopak nevyplaceny, resp. pozastaveny poskytovatelem podle toho, zda nabyl podezření, že došlo k porušení dotačních pravidel. Tuto praxi nepopírali ani poskytovatelé, naopak, měli ji za odpovídající zákonu.

[26] O tom vypovídá případ řešený v rozsudku ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 - 44. V tomto případě poskytovatel již v roce 2008, na základě žádosti o proplacení dotace, oznámil příjemci přípisem ze dne 30. 1. 2009 s názvem „Oznámení o krácení žádosti o platbu“, že rozhodl o krácení požadované částky v podstatném rozsahu na základě výsledků kontroly, aniž uvedl v tomto oznámení řádně důvody. Městský soud vyhověl žalobě na ochranu proti nečinnosti, kasační stížnost poskytovatele kasační soud zamítl se závěrem, že povinností poskytovatele bylo vydat rozhodnutí odpovídající požadavkům stanoveným pro opatření dle § 14e rozpočtových pravidel, které v mezidobí vedeného soudního sporu nabylo účinnosti. Osmý senát mj. dospěl k závěru (oproti předchozí judikatuře), že v materiálním smyslu opatření dle § 14e rozpočtových pravidel je rozhodnutím, byť „*v současné době je pojem opatření třeba chápat...jako komplexní pojem pro jiné správní úkony*“. Dílem argumenty tohoto rozsudku přejímá většinový názor.

[27] Postup poskytovatelů šel dokonce tak daleko, že sám Řídící orgán (oznámil příjemci podpory, že rozhodl ve věci posouzení nezpůsobilosti výdaje projektu, že došlo k porušení podmínek dotace a uložil mu povinnost část poskytnuté dotace dokonce vrátit (rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2015, č. j. 7As 201/2014 - 47). Proti odmítnutí žaloby a postoupení věci žalovanému k rozhodnutí o odvolání, brojil žalovaný (MŠMT) kasační stížností s odůvodněním, že Oznámení není úkon, který byl vydán na základě zákona a který by tak mohl být rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., ale je vedeno zvláštní dotační řízení. I když nešlo v této věci o aplikaci § 14e rozpočtových pravidel (ale akt, jehož cílem bylo dosažení důsledků předpokládaných § 44 a 44a rozpočtových pravidel), svědčí i tento, byť ojedinělý, případ o vykročení z rámce pravomoci dané zákonem. (Přitom oprávnění zaslat příjemci výzvu k tzv. dobrovolnému vrácení dotace poskytovateli zakládá až § 14f rozpočtových pravidel, vložený novelou č. 25/ 2015 Sb.).

[28] Podle rozsudku ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 10/2014 - 43, bod [22] (resp. i předchozího rozsudku v téže věci), který se týkal rovněž postupu před účinností § 14e rozpočtových pravidel, „*samotné vyplacení dotace není rozhodnutím, a to ve formálním, ani materiálním smyslu, nepředchází mu žádné správní řízení*“. Ač v dané věci nešlo o přímou aplikaci § 14e rozpočtových pravidel, ani nevyplacení dotace, je uvedený rozsudek nosný tím, že nejen reflektuje kolizi, stran závěru o porušení dotačních podmínek mezi poskytovatelem a finančním úřadem, byť opačnou (poskytovatel nezjistil a vyplatil, finanční úřad zjistil porušení pravidel), ale řeší i souběh kontrol plnění podmínek příjemcem dotace. Dospívá k tomu, že jej může kontrolovat v rámci veřejnosprávní kontroly jednak poskytovatel dotace, jednak územní finanční orgán na základě zmocnění v § 7 odst. 2 písm. c) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, a to i před poskytnutím dotace, v průběhu jejich použití a následně i po jejich použití a vedle toho jsou finanční orgány oprávněny i k provádění daňové kontroly (body [13] a násl.). Veřejnosprávní kontrola podle tohoto rozsudku „*směřuje*

k uložení nápravných opatření (jde tedy o odstranění zjištěných nedostatků), daňová kontrola může vyústit v uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně (tedy k vrácení finančních prostředků použitých v rozporu s pravidly dotace). Ani zákon o finanční kontrole ani zákon o správě daní a poplatků, resp. dnes daňový řád, nevylučují možnost, aby si podklady pro případné rozhodnutí o existenci odvodové povinnosti opatřily územní finanční orgány (finanční úřady), a to buď tak, že si opatří jiným státním orgánem získaná zjištění (která mohou doplnit postupem podle § 16 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků), nebo si tyto podklady opatří zcela nezávisle, v rámci daňové kontroly.“ Oba kontrolní mechanismy považuje za autonomní, nenarušující dělbu moci.

[29] O bezrozpornosti formy, povahy a účinků opatření podle § 14e rozpočtových pravidel nevypovídá ostatně ani vyjádření žalovaného v této věci. Nepopírá, že opatření je vydáváno na základě domněnky, má proměnlivý charakter, a podle výsledků dalšího prošetřování je aktualizováno (jak vyplývá i ze spisu). Nemůže být proto rozhodnutím, k jehož znakům patří konečnost a vykonatelnost. Jeho právní povahu považuje i dle textace samotného zákona za nejednoznačnou.

[30] Praxe poskytovatelů (např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2015, č. j. 3 A 127/2014 - 73, který souvisí nepřímě s rozsudkem namítaným sp. zn. 2 Afs 226/2015) je i taková, že poskytovatel v průběhu čerpání dotace, zjistí-li tzv. nesrovnalosti, vydává „Oznámení o pozastavení plateb“ postupně, týkající se i těchž finančních prostředků, poté informuje finanční úřad, a následně na základě zprávy o daňové kontrole a potvrzených nesrovnalostech, vydává „Oznámení o snížení dotace“(vedle výměru na odvod vydaného příslušným finančním úřadem, který stanoví odvod za porušení rozpočtové kázně s tím, že se do plnění povinnosti započítávají částky nevyplacené).

[31] V neposlední řadě lze odkázat i na nepřímé potvrzení skutečnosti, že § 14e rozpočtových pravidel nezakládá poskytovateli pravomoc rozhodnout o nevyplacení dotace s konečnou platností. Důvodová zpráva k Návrhu zákona o řízení a kontrole veřejných financí (ve znění předloženém do připomínkového řízení), jímž i agenda správy odvodů měla být svěřena poskytovatelům (záměr již po účinnosti novely č. 25/2015 Sb.), prezentovala záměr odstranit duplicitu veřejnoprávní a daňové kontroly s tím, že dosud odpovědnost poskytovatelů končí předáním podkladů finančnímu úřadu, ty však nemají v mnoha případech dostatečnou důkazní hodnotu, mají charakter pouhého podnětu, poskytovatelé nejsou motivováni k tomu, aby podklady byly pro vydání rozhodnutí dostačující.

[32] Bez reflexe těchto indicií z praxe většinový názor sice kvalifikuje úkon dle § 14e rozpočtových pravidel jako nestandardní, tím spíše však bylo třeba zachovat obezřetnost při aplikaci dosavadní nekonzistentní judikatury rozšířeného senátu k výkladu naplnění a rozdílů mezi rozhodnutím a zásahem. Aspekty, z nichž pak většina vychází, veskrze podle mě postrádají opodstatnění.

[33] V principu správná myšlenka, že prioritou je poskytnutí efektivní právní ochrany, se v daném případě, byl - li vysloven závěr, že jde o rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., nenaplnuje. Žaloba proti zásahu je jednak projednávána přednostně (§ 56 s. ř. s.), především však lze v tomto řízení přímo uložit správnímu orgánu, aby nepokračoval v porušování práva /vyplatil/. O zásahové žalobě soud rozhoduje podle stavu ke dni vydání rozsudku, reflektuje tak aktuální stav (nejde-li o deklaraci, že zásah byl nezákonný). Tím lépe naplňuje požadavek poskytnout účinnější a efektivnější ochranu právu příjemce.

[34] Oproti tomu, jen akademický výrok rozsudku o žalobě proti rozhodnutí, jímž se rozhodnutí ruší (např. pro nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost, pro nedostatek důvodů, proto, že nemá oporu ve spise či pro nezákonnost), aktuálně příjemci moc nepomůže. Poskytovatel bude rozhodovat znovu, popř. zastaví „řízení“, které ani nebylo zahájeno(?). O přiměřenosti „ochrany proti nevyplacení části dotace v reálném čase“, tedy z hlediska časové dimenze lze důvodně pochybovat.

[35] V daném případě ve vztahu k opatření dle § 14e rozpočtových pravidel zde nebyla, jak shora uvedeno, ani žádná ustálená judikatura k typu žaloby, jíž by se „v důvěře“ účastníci obraceli na soud, jak většina tvrdí (bod 54). Z podávaných žalob je zjevný pravý opak, žalobci souběžně či současně podávali žaloby proti rozhodnutí správního orgánu i zásahové žaloby. Soudy zpravidla až po označeném nález Ústavního soudu, je věcně projednaly jako žaloby proti rozhodnutí, neboť na základě něho právě tuto formu dovodily. Byl-li zde však prostor, jak většina dovozuje, pro autonomní posouzení formy a povahy úkonu „nevyplacení části dotace“, mám za to, že ke správnému posouzení nedošlo.

[36] Jak rozhodnutí tak zásah je úkon závazně atakující právní sféru jednotlivce. Rozhodnutí je aktem, který zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními předpisy. Takto je chápáno rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, platební výměr dle daňového řádu apod. Zásah, stručně řečeno nutí adresáta něco konat, něčeho se zdržet, může spočívat v aktivitě i pasivitě správního orgánu.

[37] Judikatura postupně dovodila, že rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. mohou být i sdělení či přípisy, které sice nemají formální znaky rozhodnutí (nejsou členěny na výrok, odůvodnění, poučení), ale obsahem jím jsou. Toto materiální pojetí bylo následně korigováno postupně vydanými usneseními rozšířeného senátu, která většinové stanovisko cituje. Nesdílím však závěr, který z nich většina dovozuje pro daný případ, s nimi věcně nesrovnatelný, i pro jejich nekonzistentnost.

[38] Zápis do katastru nemovitostí záznamem (dle právní úpravy v tehdy rozhodném znění) je jen evidenčním, faktickým úkonem, nicméně zasahuje právo na evidenci majetku dotčené osoby, jí musí být sdělen důvod, proč nebyl učiněn, odstranitelné překážky může překonat a podat návrh znovu. Oproti tomu souhlasy dle stavebního zákona nejsou rozhodnutím dle § 65 s. ř. s., ač jednoznačně zakládají právo stavbu užívat, mají individualizované adresáty, judikatorní závěr rozšířeného senátu rovněž hodnotí jako jiné úkony dle IV. části správního řádu. Poslední usnesení (Státní maturity) hovoří o materializovaném aktu obsahujícím stanovené náležitosti, komunikovaném adresátovi.

[39] Samo „nevyplacení části dotace“ na základě provedené veřejnosprávní kontroly (někdy i pouze na základě podkladů předaných poskytovateli příjemcem), by bylo možné dle uvedené judikatury kvalifikovat jako faktický úkon poskytovatele při proplácení dotace. Písemnou informaci o něm, včetně rozsahu a odůvodnění (obdobně jako v případě neprovedení záznamu), jako sdělení úřadu straně, jaká překážka brání vyplacení právě této částky v této fázi čerpání dotace, nebo jako rozhodnutí (informaci jako materializovaný akt) navazující na výsledek kontroly. Náležející forma by měla být odvozena od obsahu. Proto je v dané věci určující, zda je §14e rozpočtových pravidel dána poskytovateli pravomoc vydat

rozhodnutí o nevyplacení části dotace s definitivním účinkem, nebo jen o „pozastavení“ s účinkem dočasným (byť v obou případech má právo na soudní ochranu).

[40] Vzhledem k tomu, že ze shora uvedených důvodů nesdílím většinový názor, že má podle § 14e rozpočtových pravidel poskytovatel, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, pravomoc rozhodnout s konečnou platností o nevyplacení části dotace, neztotožňuji se v tomto směru ani v plném rozsahu s dalšími závěry, zejména v části III. E. Argumentace totiž vychází z premisy, že správce odvodu nemá pravomoc konat, dokud nemá příjemce (alespoň nějaké) prostředky na účtu. Naopak se domnívám, že správce odvodu musí mít najisto postaveno, zda došlo k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, neboť komplexně prověřuje čerpání prostředků v rámci celého dotačního projektu. Nadto, i kdyby takto provázán postup poskytovatele se správcem odvodu nebyl, ještě to neznamená, že § 14e rozpočtových pravidel v rozhodném znění pravomoc poskytovateli v rozsahu zastávaném většinou založil. (Konečně novela provedená zákonem č. 128/2016 Sb. obohatila toto ustanovení alespoň o to, že se musí „důvodně“ domnívat).

[41] Přechodná ustanovení k novele č. 25/2015 Sb. pak stanoví, že právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle rozpočtových pravidel ve znění přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Důsledky většinou přijatého závěru tak mohou dopadat ještě na mnoho příjemců. Navíc závěr většiny, že poskytovatel dotace tam, kde dosud nebyly příjemci vyplaceny žádné prostředky, má pravomoc dotaci definitivně snížit, přičemž finanční úřad v takovém případě nemá vůbec oprávnění domněnku poskytovatele prověřit, negativně dopadá na široké spektrum případů, kdy příjemcům dotací je fakticky odepřena soudní ochrana proti postupu poskytovatele dotace. Jsou to případy, kdy příjemci po dobu účinnosti výluky ze soudního přezkumu opatření dle § 14e rozpočtových pravidel respektovali zákon a žalobu nepodali, či i přes výluky žalobu proti opatření poskytovatele podali, nicméně správní soudy jim ochranu neposkytly právě s odkazem na dočasný charakter předmětného opatření a možnost bránit se až poté, co pochybení prověří a rozhodne o něm finanční úřad. Všichni tito příjemci se nyní z usnesení rozšířeného senátu dovídají, že ochrana už jim nikdy poskytnuta nebude, neboť finanční úřad podezření poskytovatele prověřit nemůže a poskytovatel zpětně nabyl pravomoc dotaci definitivně snížit. *Ad absurdum* své stanovisko většina odůvodnila s odkazem na to, že Ústavní soud prohlásil výluky ze soudního přezkumu za protiústavní, a všem proto bude soudní ochrana poskytnuta.

[42] Pro úplnost podotýkám, že při výkladu oprávnění finančního úřadu prověřit před vyplacením dotace domnělé pochybení příjemce se většina bohužel striktně drží zákonné definice porušení rozpočtové kázně, a pravomoc provádět daňovou kontrolu tudíž nekompromisně odmítá. Při výkladu pravomoci poskytovatele dotace založené § 14e rozpočtových pravidel již ovšem tak striktní není, a dokonce pomíjí zjevný smysl a cíl zákona. Úvahy, které z § 14e vyvodily různé formy rozhodnutí s různými účinky, postupy (kdy poskytovatelé vydávají v řadě za sebou několik rozhodnutí, případně i v návaznosti na konstatování porušení rozpočtové kázně finančním úřadem) a odůvodněním, dokonce i s odlišným režimem soudního přezkumu (viz body [80] a [89]), nemají vůbec oporu v zákoně, neboť z § 14e nic takového neplyne. Z textu zákona nelze vůbec vyčíst, že by se předmětné ustanovení mělo aplikovat v různých situacích a že by zakládalo poskytovateli více rozdílných oprávnění. Takový výklad tudíž *contra verba legis* rozšiřuje pravomoc orgánu veřejné moci v neprospěch adresátů právní normy – zde příjemců dotací.

V Brně dne 18. dubna 2017

Jana Brothánková
členka rozšířeného senátu