



Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci postupu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy dle § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015

A. Závěry šetření

V šetření zahájeném na základě podnětu školy A (dále také „stěžovatelka“), zastoupené jednatelem A. B., jsem prověřila postup Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále také „Ministerstvo školství“ či „ministerstvo“) při poskytování dotace v rámci operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost, konkrétně při rozhodnutí o nevyplacení části dotace. Ministerstvo školství konstatovalo, že stěžovatelka porušila podmínky poskytnutí dotace, a rozhodlo o potvrzení nesrovnalosti. Následně jí vyplatilo pouze část původně přiznané dotace. Stěžovatelka namítala, že Ministerstvo školství nemá pro takový postup zákonnou oporu. Uvedla, že porušení rozpočtové kázně je oprávněn shledat pouze finanční úřad.

V šetření jsem dospěla k závěru, že Ministerstvo školství pochybilo. Dle mého názoru nezákonně zadržuje dotaci od té doby, kdy finanční úřad neshledal porušení rozpočtové kázně, aniž by současně samo rozhodlo ve správním řízení o odnětí dotace. **Ustanovení § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění do 19. února 2015, dávalo poskytovateli pouze oprávnění dočasně nevyplatit přiznanou dotaci, pokud se domníval, že žadatel nesplňuje podmínky pro vyplacení dotace. Neumožňovalo mu však rozhodnout, že podmínky dotace byly skutečně porušeny, a tudíž snížit přiznanou částku dotace. Dotaci (či její část) mohl odejmout pouze v řízení dle § 15 rozpočtových pravidel, případně územní orgán finanční správy mohl uložit odvod pro porušení rozpočtové kázně.**

B. Vyjádření úřadu / úřadů

B.1 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

Ministryně školství, mládeže a tělovýchovy Mgr. Kateřina Valachová, Ph.D., v dopisu ze dne 22. srpna 2016, č. j. MSMT-24688/2016-2, vyjádřila svůj nesouhlas s mými závěry ze šetření.

Z jazykového a logického výkladu § 14e rozpočtových pravidel došla k závěru, že úkon podle tohoto ustanovení je úkonem definitivním, a to v tom smyslu, že nevyplacená dotace již nebude ze strany poskytovatele vyplacena. *„To však nevylučuje možnosti jejího vyplacení v momentu, kdy vyjdou najevo nové skutečnosti, které vyvrátí zjištění poskytovatele, na jehož základě bylo přistoupeno k nevyplacení dotace (např. na základě pravomocného rozhodnutí jiného správního orgánu v téže věci).“* Připomíná dále, že ani judikatura Nejvyššího správního soudu není jednotná.

Vazbu mezi § 14e rozpočtových pravidel a rozhodnutím finančního úřadu o odvodu dle jejího názoru nestanoví ani rozpočtová pravidla, ani jiný předpis. Oba úřady rozhodují podle ministryně naprosto jiné věci. Poskytovatel rozhoduje o tom, zda prostředky dotace budou vyplaceny, naopak finanční úřad ukládá odvod za neoprávněně použité nebo zadržené



prostředky, které již byly příjemci vyplaceny. Ustanovení § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel pak zabezpečuje, aby příjemce nebyl postižen dvakrát.

Ministryně dovodila, že zákon nevyplacení dotace nepodmiňuje následným rozhodnutím finančního úřadu o odvodu, ale pouze umožňuje řešení situace, kdy je uložen odvod z téhož důvodu, jako poskytovatel nevyplatil část dotace. Nesouhlasila s tvrzením, že by ze zákona vyplývala automatická povinnost poskytovatele bez dalšího doplatit nevyplacenou část dotace v momentu, kdy finanční úřad dospěje k závěru, že příjemce neporušil rozpočtovou kázeň. Zdůraznila, že dohled nad dodržováním zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, vykonává výhradně Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Ministerstvo respektuje jeho pravomocná rozhodnutí. Naproti tomu finanční úřad rozhoduje o porušení rozpočtové kázně pouze na základě předběžné otázky (§ 99 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů). *„Proto nelze závěry finančního úřadu lišící se pouze co do hodnocení, nikoliv co do prokázaného skutkového stavu, bez dalšího přebírat.“*

Za přílehu nepovažuje ani moji argumentaci důvodovou zprávou k zákonu č. 465/2011 Sb., která se dle ministryně spíše věnuje jen možnosti pokračovat ve vyplácení zbylé části dotace nedotčené pochybením příjemce při zadávání zakázek. Dále se vyjádřila k možnosti nevyplacení dotaci na základě pouhé domněnky. Zpráva však neuvádí, že by bylo záměrem zákonodárce či smyslem zákona podmínit nevyplacení následným rozhodnutím jiného úřadu. Ministryně dodala, že *„i přes minimum domněnky Ministerstvo... přistupovalo k nevyplacení podle ustanovení § 14e zákona o rozpočtových pravidel výhradně na základě skutečností a důkazů zjištěných a prokázaných v rámci administrativních kontrol, či kontrol na místě dle zákona č. 320/2000 Sb., a podle zákona č. 255/2012 Sb.“*

Dočasnost opatření, jak již uvedl Nejvyšší správní soud, případně Ústavní soud v nálezu č. j. Pl. ÚS 12/14, je podle ministryně nutno vnímat tak, že nevyplacení trvá do té doby, než je jiným věcně příslušným orgánem státní správy či příjemcem prokázáno splnění pravidel. V případě stěžovatelky však žádné nové skutečnosti prokázány nebyly. Finanční úřad pouze konstatoval, že nedošlo k porušení rozpočtové kázně (skutková podstata však byla prokázána a popsána shodně). Ministryně se proto domnívá, že nebylo prokázáno pominutí důvodu nevyplacení dotace, a ministerstvo proto nezadržuje dotaci nezákonně. V tomto významu aplikuje dočasnost ministerstvo – všechny následné závěry všech kontrolních orgánů posuzuje a v případě, že vyjdou najevo nové skutečnosti, má nastaveny mechanismy pro doplacení dotace v rozsahu, v jakém bylo prokázáno splnění povinností ze strany příjemce. V daném případě splnění povinností nebylo prokázáno příjemcem ani finančním úřadem.

Dále zcela odmítla názor, že poskytovatel v momentě, kdy vydá rozhodnutí o poskytnutí dotace, je povinen vyplatit deklarovanou část dotace bez ohledu na to, zda příjemce plní své povinnosti vyplývající z tohoto rozhodnutí. To by vedlo k absurdnímu závěru, že příjemce i při neplnění svých povinností má nárok na vyplacení dotace a jediným možným řešením je uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Takový výklad by zcela popřel samotnou existenci a smysl § 14e rozpočtových pravidel. Rozhodnutí ministerstva o poskytnutí dotace obsahují vždy maximální výši dotace, kterou je možno čerpat. Přesná částka čerpání je



stanovena až na základě skutečně vynaložených, odůvodněných a prokázaných způsobilých výdajů. Tento postup dle ministryně předpokládá i zákon.

Nesouhlasila ani se závěrem, že jediný způsob, jak příjemci snížit nárok na dotaci, je její odnětí dle § 15 rozpočtových pravidel. *„Toto ustanovení taxativně vymezuje důvody pro odnětí dotace, což je institut, kterým je popřen nárok na její samotné poskytnutí, neboť ten zaniká nesplněním podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace, nebo stanovených právními předpisy.“* Ministryně má za to, že pokud by se aplikoval zákon způsobem uvedeným v mé zprávě, pak by aplikace § 14e rozpočtových pravidel byla zcela vyloučena.

S ohledem na uvedené ministryně považuje postup Ministerstva školství za správný. Ministerstvo proto dle jejího názoru nemá povinnost doplatit stěžovatelce pozastavenou dotaci.

B.2 Ministerstvo financí

V dopisu ze dne 8. srpna 2016, č. j. MF-26382/2016/5504-3, ministr financí Ing. Andrej Babiš zdůraznil, že § 14e byl do rozpočtových pravidel vložen¹ s cílem posílit pravomoci poskytovatele dotace – zejména jim umožnit, aby u dotací spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie mohli vyřešit pochybení příjemce při zadávání veřejných zakázek bez účasti orgánu finanční správy, tedy bez zablokování dalšího postupu poskytování dotací. Pokud se poskytovatel rozhodl postupovat podle tohoto ustanovení, byl povinen informovat finanční úřad (včetně rozsahu neproplacení dotace a odůvodnění). Finanční úřad následně již neprováděl kontrolu. Mohl ji však provést, pokud by o to příjemce sám požádal.

Konstatoval, že finanční úřad kontrolu neměl provádět ani v případě, že by se poskytovatel rozhodl dotaci nevyplatit dle § 14e v situaci, kdy již bylo vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace, ale příjemci dotace ještě nebyly žádné finanční prostředky poskytnuty. V takovém případě finanční úřad nezahájí kontrolu, jelikož v době porušení podmínky dotace příjemce s žádnými prostředky poskytnutými ze státního rozpočtu nedisponoval [nemohlo dojít k jejich neoprávněnému použití ve smyslu 3 písm. e) rozpočtových pravidel].

Z uvedeného ministr dovodil, že dle § 14e rozpočtových pravidel do 19. února 2015 i od 20. února 2015 bylo a je v pravomoci poskytovatele nevyplatit dotaci a z žádného ustanovení nevyplývá, že by svůj postup měl přehodnotit v návaznosti na negativní stanovisko finančního úřadu.

K § 15 rozpočtových pravidel ministr uvedl, že poskytovatel může zahájit odnětí dotace podle tohoto ustanovení pouze v taxativně vyjmenovaných případech. Navíc toto řízení je zdlouhavé, protože je podřízeno úpravě zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. *„Účelem zařazení § 14e do rozpočtových pravidel byl naopak požadavek na rychlé vyřízení pochybení příjemce dotace a případné následné proplácení dalších plateb příjemci dotace.“* Pokud by poskytovatel měl při postupu dle § 14e podléhat stanovisku finančního úřadu a v případě jeho negativního stanoviska zahájit řízení o odnětí dotace, postrádal by § 14e rozpočtových pravidel smysl.

1 zákonem č. 456/2011 Sb., s účinností k 30. prosinci 2011



Možnost obrany příjemce proti postupu poskytovatele dle § 14e ministr spatřuje stejně jako já ve správní žalobě (s odvoláním na názor Ústavního soudu v nálezu Pl. ÚS 12/14).

Přechodné ustanovení k zákonu č. 25/2015, kterým se mění zákon o rozpočtových pravidlech, se vztahuje zejména na § 14 odst. 6 a 44a odst. 4 písm. a) rozpočtových pravidel ve znění do 19. února 2015. Uvedl, že „[n]ovelizovaný § 14e, stejně jako nové ustanovení § 14f, byly do rozpočtových pravidel vloženy s úmyslem, aby mohly být aplikovány i na dotace poskytnuté před nabytím účinnosti zákona č. 25/2015 Sb.“ Tento názor opírá o důvodovou zprávu a dále o skutečnost, že předmětná ustanovení jsou spíše procesní povahy a jejich aplikace je pro příjemce výhodnější, než byla úprava původní.

K novému znění § 14e doplnil, že již obsahuje proces, kterým se příjemce dotace může bránit nevyplacení dotace (či její části), a to formou námitek. Dále uvedl, že Ministerstvo financí připravuje komplexnější novelu, která by měla zpřesnit postup poskytovatele při poskytování dotací.

C. Závěrečné hodnocení

S ohledem na nepřijetí opatření k nápravě Ministerstvem školství vydávám své závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

Z vyjádření ministerstev je patrné, že jejich výklad dané problematiky se od mého diametrálně liší. V argumentaci se proto zcela mýjíme. Přesto se ještě pokusím vyjádřit k některým jejich tvrzením.

C.1 K vyjádření Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy

Ministryně sama poukazuje na důvodovou zprávu k zákonu č. 465/2011. Nijak se však nevypořádala s tím, že důvodová zpráva výslovně stanoví, že postup dle § 14e rozpočtových pravidel je založen pouze na **domněnce poskytovatele** o porušení rozpočtové kázně, a dále tato zpráva výslovně uvádí, že **jedině finanční úřad je oprávněn rozhodnout o porušení rozpočtové kázně**. Výklad ministryně tak zcela popírá text důvodové zprávy, ze které lze vyvodit úmysl zákonodárce.²

Ačkoliv ministryně školství tvrdila, že dočasnost postupu § 14e ministerstvo aplikuje tak, že nevyplacení trvá, dokud jiný správní orgán či příjemce nevyvrátí jeho tvrzení o porušení podmíněk, současně argumenty finančního úřadu, který neshledal porušení rozpočtové kázně, nepovažuje za relevantní. Neumím si tedy představit, jak by finanční úřad měl jinak tvrdit, či dokonce prokázat, že nedošlo k porušení rozpočtové kázně. Jelikož státní orgán může činit jen to, co je zákonem dovoleno,³ je nemožné po finančním úřadu požadovat, aby vyvracel jednotlivé domněnky poskytovatele dotace, které vedly k využití § 14e rozpočtových pravidel.

² Text důvodové zprávy může být zdrojem pro tzv. historický výklad.

³ v souladu s článkem 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny



C.2 K vyjádření Ministerstva financí

Ministr financí má za to, že finanční úřad nemá provádět kontrolu v případě, že by se poskytovatel rozhodl dotaci nevyplatit dle § 14e rozpočtových pravidel v situaci, kdy již bylo vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace, ale příjemci dotace ještě nebyly žádné finanční prostředky poskytnuty. V takovém případě v době porušení podmínky dotace příjemce s žádnými prostředky poskytnutými ze státního rozpočtu nedisponoval, nemohlo tedy dojít k jejich neoprávněnému použití ve smyslu § 3 písm. e) rozpočtových pravidel.

Daný případ ukazuje, že i ministerstvo (jako poskytovatel) v dané věci dalo podnět finančnímu úřadu s podezřením na porušení rozpočtové kázně. Finanční úřad následně provedl daňovou kontrolu. V daném případě byla vyplacena pouze část dotace.

Osobně mám za to, že § 14e rozpočtových pravidel počítá s variantou, že finanční úřad bude rozhodovat o porušení rozpočtové kázně poté, co poskytovatel pozastavil výplatu dotace dle § 14e rozpočtových pravidel. Předně je nutné upozornit, že § 14e ve znění do 19. února 2015 umožňoval poskytovateli nevyplatit **pouze část dotace**. Předpokládalo se tedy, že zbytek dotace bude příjemci vyplacen. Pak nastupuje prostor pro postup finančního úřadu, který má za úkol posoudit, zda došlo k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) a j) ve spojení s § 3 písm. e) rozpočtových pravidel, přičemž je povinen zohlednit, že část dotace nebyla vyplacena [§ 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel]. **Podle tohoto ustanovení by tak nemělo dojít k situaci, kdy dotace nebude vyplacena vůbec** (tedy ani zčásti), **proto finanční úřad by měl být vždy oprávněn (a zároveň povinen) posoudit, zda došlo k porušení rozpočtové kázně**.

Nemohu souhlasit s tvrzením, že můj výklad by zcela popřel smysl § 14e. Naopak se domnívám, že dočasné pozastavení výplaty dotace má svůj význam při poskytování dotace, a to zejména s ohledem na prevenci – pokud vzniknou důvodné pochybnosti o splnění podmínek pro vyplacení dotace, bylo by proti zájmu poskytovatele, ale i příjemce dotaci vyplatit (a následně poskytnuté finanční prostředky po potvrzení porušení podmínek vymáhat zpět včetně penále). **Musí však existovat účinný nástroj, jak oprávněnost pozastavení dotace potvrdit či vyvrátit. Pozastavení na základě pouhé domněnky nemůže být konečné.**

C.3 Shrnutí hlavních mých argumentů

Jelikož Ministerstvo školství ani Ministerstvo financí nepředložilo žádnou argumentaci, která by vyvrátila můj závěr ze šetření, musím na něm i nadále trvat. Pro přehlednost zopakují základní myšlenky, které mě vedly ke konstatování pochybení Ministerstva školství:

- **zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí** – v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny – státní moc lze uplatňovat pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon;
- **text § 14e a § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel** ve spojení s **důvodovou zprávou ke změnóvému zákonu**,⁴ která výslovně uvádí, že předmětná úprava má

⁴ k zákonu č. 465/2011 Sb.



poskytovateli dotace umožnit 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). Současně v této důvodové zprávě k § 44a je uvedeno: „Vzhledem k tomu, že porušení rozpočtové kázně, tzn. zejména neoprávněné použití, je oprávněně konstatovat výlučně územní finanční orgán, 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.“ Z uvedeného textu lze vyvodit jasný úmysl zákonodárce zavést dočasné opatření nevyplatit část dotace, pokud jsou pochybnosti o splnění podmínek pro její vyplacení (lze vnímat jako speciální druh předběžného opatření);

- **nález Ústavního soudu ze dne 16. června 2016, č. j. Pl. ÚS 12/14, rovněž počítá s prozatímností opatření v podobě postavení vyplacení dotace** – poukazuje na to, že postup poskytovatele dle § 14e rozpočtových pravidel je postaven pouze na jeho domněnce, a dále zdůraznil, že po pozastavení plateb může finanční úřad v rámci své daňové kontroly učinit sankční opatření (vydat platební výměr).

Jsem si vědoma, že ze znění rozpočtových pravidel účinných do 19. února 2015 výslovně nevyplývá povinnost poskytovatele vyplatit pozastavenou dotaci dle § 14e rozpočtových pravidel poté, co finanční úřad neshledá, že došlo k porušení rozpočtové kázně. Zákon však je nutné číst jako celek, a zejména jej vykládat uznávanými způsoby výkladu, včetně výkladu historického a logického.

Výklad pozastavení dotace jakožto pozastavení konečného by byl **v rozporu s principy demokratického právního státu** mimo jiné i proto, že poskytovateli k pozastavení čerpání pravomocně přiznané dotace postačuje „pouhá“ domněnka nesplnění podmínek. Jednání na základě pouhé pravděpodobnosti je typické pro prozatímní opatření a nemůže směřovat ke konečnému řešení věci. Dle předmětné právní úpravy poskytovatel nemusí „zjišťovat stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti“ (§ 3 správního řádu – zásada materiální pravdy), což je ve všech jiných případech nezbytný důkazní standard pro postupy veřejné moci. Výklad zastávaný ministerstvy by fakticky znamenal přenos důkazního břemene z orgánu veřejné moci na příjemce dotace, který by tak měl povinnost sám se vyvinut z jednání, z něhož je poskytovatelem dotace podezírán. Takováto koncepce činnosti orgánů veřejné moci je v demokratickém právním státě vyloučena.

Mám proto za to, že § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015, dával poskytovateli pouze oprávnění dočasně nevyplatit přiznanou dotaci, pokud se domníval, že žadatel nesplňuje podmínky pro vyplacení dotace. Neumožňoval mu však rozhodnout, že podmínky dotace byly skutečně porušeny, a tudíž snížit přiznanou částku dotace. Dotaci (či její část) mohl odejmout pouze v řízení dle § 15 rozpočtových pravidel, případně finanční úřad mohl uložit odvod za porušení rozpočtové kázně.

Naopak pokud poskytovatel po zjištění stanoviska finančního úřadu, že nedošlo k porušení rozpočtové kázně, nezhájil řízení o odnětí dotace dle § 15 (ať už z nedbalosti, nebo



protože nebyly naplněny podmínky pro toto řízení), byl, podle mého názoru, povinen pozastavenou částku příjemci dotace vyplatit. Jiný zákonný podklad pro konečné rozhodnutí o nevyplacení dotace totiž neexistoval a správní orgány nemohly tuto mezeru v zákoně nahradit vlastními interními předpisy. Vydávání jakýchsi rozhodnutí o potvrzení nesrovnalosti (jako se stalo i v šetřeném případě) nemá zákonný podklad, rozhodnutí jsou proto nicotná. Příjemce dotace má tak **oprávněné legitimní očekávání**, že v případě, kdy finanční úřad porušení rozpočtové kázně neshledal, bude vyplacení dotace obnoveno.

Podotýkám, že i kdyby zákon neobsahoval žádný postup, který by poskytovateli či jinému orgánu umožňoval s konečnou platností rozhodnout, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, poskytovatel by nemohl dotaci odejmout (zkrátit s konečnou platností) pouze na základě § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015. Je pouze odpovědností státu, v jaké podobě přijal zákon, a tuto odpovědnosti nemůže přenášet na adresáta normy tím, že ji vykládá zcela mimo její smysl a účel. Stále totiž platí zásada, že stát může činit pouze to, co mu zákon dovoluje.

D. Opatření k nápravě

Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy navrhuji, aby stěžovatelce **vyplatilo neoprávněně zadržovanou část dotace přiznanou rozhodnutím**.

Závěrečné stanovisko zasílám ministryni školství Mgr. Kateřině Valachové, Ph.D., a žádám ji, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělila, zda provedla navržené opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovatelce.

Pokud Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy nepřijme navržené opatření k nápravě nebo provedené opatření nebudu považovat za dostatečné, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyrozumím vládu, případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem ministerstva.

Brno 25. října 2016

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)