

**Zpráva o šetření**  
**ve věci postupu**  
**Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy**  
**dle § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015**

---

Dne 8. září 2015 se na mě obrátila škola A (dále také „stěžovatelka“), zastoupená jednatelem A. B., s žádostí o prověření postupu 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 namítá, že Ministerstvo školství nemá pro takový postup zákonnou oporu. Uvedla, že porušení rozpočtové kázně je oprávněn shledat dle rozpočtových pravidel<sup>1</sup> pouze finanční úřad.

**A - Předmět šetření**

Ministerstvo školství rozhodnutím ze dne 12. prosince 2011, č. 32.1/002/2011, přiznalo stěžovatelce dotaci v rámci uvedeného operačního programu ve výši 4.054.699,48 Kč. Po administrativní kontrole účetních dokladů ze dne 12. února 2013 **nahlásilo** na Finanční úřad pro Plzeňský kraj (dále také „finanční úřad“) **nesrovnalosti v čerpání** – údajné porušení rozpočtové kázně spočívající v diskriminaci uvedením minimální taktovací frekvence procesorů v GHz pro poptávaný server a počítače – a **zkrátilo stěžovatelce dotaci** o částku 941.580,53 Kč (tj. téměř o čtvrtinu hodnoty dotace uvedené v rozhodnutí Ministerstva školství). Přestože finanční úřad neshledal porušení rozpočtové kázně, stěžovatelka obdržela oznámení příjemci podpory o rozhodnutí Řídícího orgánu OP VK (ze dne 17. června 2014, čj. MSMT-15976/2014-1), v němž Ministerstvo školství jako poskytovatel dotace a jako řídicí orgán **rozhodlo o potvrzení nesrovnalosti**, a tedy nezpůsobilosti dotčeného výdaje. **Následkem tohoto potvrzení stěžovatelce vyplatilo dotaci ve snížené výši.**

**Jelikož jsem měla pochybnosti, zda Ministerstvo školství mělo zákonnou oporu pro své jednání, zahájila jsem toto šetření.** Jeho cílem je vyjasnění postupu podle § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015, za účelem posouzení, zda Ministerstvo školství jako poskytovatel dotace, bylo oprávněno samo posoudit nedodržení podmínek poskytnutí dotace, a následkem toho snížit výši dotace přiznané příjemci, a případně, jak se proti takovému postupu mohl příjemce dotace bránit.

---

<sup>1</sup> zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů

**Naopak cílem šetření není posoudit, zda stěžovatelka skutečně porušila podmínky poskytnutí dotace.**

Obrátila jsem se na ministryni školství, mládeže a tělovýchovy Mgr. Kateřinu Valachovou, Ph.D., s žádostí o zodpovězení několika dotazů. Protože rozpočtová pravidla spadají do gesce Ministerstva financí, požádala jsem také 1. místopředsedu vlády a ministra financí Ing. Andreje Babiše o součinnost.

## **B - Skutková zjištění**

### **B.1 Vyjádření Ministerstva školství**

Ministryně školství, mládeže a tělovýchovy Mgr. Kateřina Valachová, Ph.D., v dopisu ze dne 21. března 2016, čj. MSMT-9694/2016-2, konkretizovala pochybení stěžovatelky při zadávání veřejné zakázky. S ohledem na cíl šetření však tuto problematiku ponechám stranou a **zaměřím se pouze na předmět šetření, tedy na otázku, zda Ministerstvo školství bylo oprávněno na základě svého vlastního rozhodnutí snížit již přiznanou dotaci.**

#### **B.1.1 Oprávnění poskytovatele snížit přiznanou dotaci – § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015**

Ministryně školství zdůraznila, že Ministerstvo školství postupovalo plně v intencích § 14e rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. února 2015, a dle platné Metodiky finančních toků a kontroly. Má za to, že dle uvedeného ustanovení **poskytovatel dotace nemusel vyplatit dotaci (nebo její část), pokud se domníval, že příjemce porušil pravidla pro zadávání veřejných zakázek. Nesouhlasí s obecným tvrzením, že nevyplacení dotace podle § 14e rozpočtových pravidel by bylo podmíněno následným rozhodnutím místně příslušného finančního úřadu. Tato vazba není tímto (ani jiným) předpisem stanovena, a navíc je vyloučena rozdílnými kompetencemi obou úřadů.** Trvá na tom, že hodnocení finančního úřadu nebylo v souladu s rozhodovací praxí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ani auditu Evropské komise.<sup>2</sup> Ministerstvo proto setrvalo na svém závěru, který mělo za prokázaný z vlastní kontrolní činnosti, a část dotace nevyplatilo. „S ohledem na to, že nezpůsobilé výdaje byly nevyplaceny v rámci žádosti o platbu, tudíž nebyly dotací pokryty, nemůže mít závěr finančního úřadu vliv na setrvání ministerstva na opatření provedeném na základě oprávnění daného ustanovením § 14e rozpočtových pravidel v podobě nevyplacení příslušné části dotace...“

Dále zdůraznila odlišné postavení Ministerstva školství jako poskytovatele dotace a finančního úřadu. **Poskytovatel před vyplacením dotace či v průběhu vyplácení posuzuje, zda příjemce prokázal splnění podmínek poskytnutí dotace.** Naopak finanční úřad spravuje odvod za porušení rozpočtové kázně, tj. rozhoduje o uložení odvodu neoprávněně použitých nebo zadržovaných prostředků, které již byly příjemci vyplaceny. Nadto uvedla, že ani finanční úřady nejsou oprávněny k rozhodování o porušení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, proto i finanční úřady posuzují splnění povinností při zadávání

---

<sup>2</sup> Poukázala, že obecně v případě, kdy Ministerstvo školství jako poskytovatel dotace nesouhlasí s výsledky řízení vedeného finančním úřadem, podává **podnět k přezkoumání rozhodnutí.**

veřejných zakázek ve vztahu k porušení rozpočtové kázně v rámci institutu předběžné otázky.

#### B.1.2 Možná obrana příjemce proti postupu poskytovatele dle § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015

Ministryně školství poukázala na náleží Ústavního soudu ze dne 16. června 2015, čj. Pl. ÚS 12/14, dle kterého nevyplacení dotace podle § 14e rozpočtových pravidel, v rozhodném znění, je **opatření trvajícím neomezenou dobu**. Může být ukončeno, jen pokud odpadnou důvody pro jeho trvání (pokud je vyvrácen náleží porušení podmínek tohoto opatření). V daném případě však podmínky tohoto opatření vyvráceny nebyly. Pochybení příjemce Ministerstvo školství prokázalo, a proto je bylo povinno řešit dle čl. 58, čl. 70 a 98 obecného nařízení.<sup>3</sup>

Ministryně školství uvedla, že obranné prostředky příjemce proti postupu poskytovatele dle § 14e rozpočtových pravidel zákon neupravuje, avšak podle bodu 2.4 Příručky pro příjemce je příjemce oprávněn podat **námítky**, a poté, není-li jim vyhověno, i námítky ve II. instanci. Příjemce má tak nad rámec zákona **dvě možnosti obrany**. Poukázala však na rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 21. září 2015, sp. zn. 3 A 44/2014, dle kterého je rozhodnutí o námítkách proti postupu dle § 14e, v rozhodném znění, nicotným právním aktem, neboť k jeho vydání poskytovatel není oprávněn. V souladu s právní úpravou by se tak příjemce mohl bránit jen správní žalobou. Tento závěr však bude přezkoumán Nejvyšším správním soudem.

#### B.1.3 Právní povaha postupu poskytovatele dotací dle § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015

Ministryně školství má za to, že opatření v podobě nevyplacení dotace je **vyjmuté z obecných postupů správního řízení**, nejedná se proto o rozhodnutí dle § 67 správního řádu,<sup>4</sup> ale o informaci příjemci o stavu realizace tohoto opatření (ani námítky nejsou tedy odvoláním, ani jiným opravným prostředkem podle správního řádu). „Jedná se pouze o postup ministerstva, který umožňuje přezkoumání či přehodnocení závěrů, na jejichž základě bylo provedeno opatření v podobě nevyplacení části dotace.“

**Po změně právní úpravy**, tedy po 20. únoru 2015, Ministerstvo školství postupuje (jak uvedla ministryně školství) dle čl. II. přechodných ustanovení – u dotací poskytovaných po nabytí účinnosti zákona č. 25/2015 Sb. byly postupy upraveny s ohledem na nový rozsah oprávnění k nevyplacení dotace a nový opravný prostředek v podobě námitek (a to jak v dokumentech závazných pro příjemce, tak i v interní řídicí dokumentaci k operačním programům).

---

<sup>3</sup> nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999

<sup>4</sup> zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

## B.2 Vyjádření Ministerstva financí

Ministr financí v první řadě poukázal na rozdíl mezi pojmem „nesrovnalost“ coby pojem evropského práva<sup>5</sup> a institutů národních rozpočtových pravidel „nevyplacení dotace“<sup>6</sup> a „porušení rozpočtové kázně“.<sup>7</sup> **Zdůraznil, že pro příjemce jsou relevantní pouze uvedené instituty rozpočtových pravidel, protože pouze jejich aplikace může negativně zasáhnout do jeho právní sféry.**<sup>8</sup>

### B.2.1 Zjišťování nesrovnalosti jako povinnost členského státu

Ministr financí se podrobněji zabýval **povinností řídicího orgánu řešit nesrovnalosti**. Tato povinnost je zakotvena v Metodice finančních toků<sup>9</sup> a Metodickém pokynu finančních toků,<sup>10</sup> které jsou závazné pro řídicí orgány na základě usnesení vlády č. 678 ze dne 9. července 2003. Při nastavení této povinnosti Ministerstvo financí vycházelo z přímo použitelných předpisů EU (zejména čl. 70 obecného nařízení, resp. čl. 72 nového obecného nařízení). Z nařízení vyplývá, že členské státy jsou povinny předcházet nesrovnalostem, odhalovat je, zajišťovat jejich nápravu a vymáhat neoprávněně vyplacené částky spolu s případnými úroky z prodlení. Odpovědnost za šetření a řešení nesrovnalostí nese řídicí orgán. **V souladu s Metodikou finančních toků a Metodickým pokynem finančních toků o potvrzení nesrovnalosti může rozhodnout i Platební a certifikační orgán nebo Auditní orgán.** K potvrzení nesrovnalosti může dojít i akceptací auditního zjištění Evropské komise nebo Evropského účetního dvora. „Takové nastavení systému řešení nesrovnalostí vychází z explicitních požadavků Evropské komise (tzv. akčního plánu) z roku 2012, jejichž naplněním bylo podmíněno jakékoli další čerpání prostředků v rámci politiky soudržnosti z rozpočtu EU pro Českou republiku.“

**Zjištění národních orgánů vedoucí k potvrzení nesrovnalosti je výsledkem kontrolního či auditního řízení ve smyslu zákona o finanční kontrole<sup>11</sup> a kontrolního řádu.**<sup>12</sup> Právě § 10 kontrolního řádu umožňuje kontrolované osobě podat námitky proti návrhu kontrolního řízení. „Taktéž k návrhům auditních zjištění (jak národních, tak auditů EK či EÚD) má příjemce, pokud je auditovanou osobou, možnost se vyjádřit v rámci tzv. kontradiktorního řízení.“

---

<sup>5</sup> článek 2 odst. 7 obecného nařízení [nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999]; čl. 2 odst. 36 nového obecného nařízení [nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006]

<sup>6</sup> ustanovení § 14e rozpočtových pravidel

<sup>7</sup> ustanovení § 44 rozpočtových pravidel

<sup>8</sup> Institut nesrovnalosti je důležitý ve vztahu Česká republika a Evropská komise, kdy „výdaje dotčené potvrzenými nesrovnalostmi není možné vykazovat jako způsobilé výdaje ve vztahu k rozpočtu EU.

<sup>9</sup> Metodika finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007–2013

<sup>10</sup> Metodický pokyn finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014–2020

<sup>11</sup> zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů

<sup>12</sup> zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

Ministr financí však zdůraznil, že ani potvrzení nesrovnalosti (kdy kontrolní či auditní orgán nevyhoví námitkám příjemce a svoje kontrolní, resp. auditní, zjištění potvrdí) **nevede automaticky k postihu příjemce. „Ten může být dotčen pouze instituty rozpočtových pravidel, tedy neproplacením dotace či její části ve smyslu § 14e rozpočtových pravidel, vrácením dotace či její části na výzvu poskytovatele ve smyslu § 14f rozpočtových pravidel či odvodem za porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 rozpočtových pravidel.“**

#### B.2.2 Možná obrana příjemce proti postupu poskytovatele dle § 14e rozpočtových pravidel

Podle sdělení ministra financí se příjemce může bránit úkonu poskytovatele dle § 14e rozpočtových pravidel podáním **námitek**, o kterých rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele. Proti rozhodnutí o námitkách není možné podat odvolání, avšak je možné podat **správní žalobu**.

Před novelizací rozpočtových pravidel § 14e (tedy do 19. února 2015) zákon výslovně možnost obrany neupravoval. Určitou obranou příjemce mohla být **žádost o provedení kontroly ze strany finančního úřadu, který mohl dojít k závěru, že se příjemce nedopustil porušení rozpočtové kázně**. „Tento závěr mohl teoreticky vést k přehodnocení názoru poskytovatele dotace, nicméně ze zákona nebylo možné (a tento závěr platí i pro platnou úpravu) dovést závaznost rozhodnutí finančního úřadu pro poskytovatele dotace, resp. povinnost poskytovatele proplatit či doplatit dotaci, pokud finanční úřad nepotvrdí porušení rozpočtové kázně. Ministr financí dále upozornil, že zavedení § 14e mělo vést k ulehčení situace příjemců dotace, nikoliv ke zkomplikování. Při absenci tohoto ustanovení byl totiž v případě zjištění pochybení aplikován § 11 zákona o finanční kontrole, „ze kterého bylo možno dovozovat absolutní překážku proplacení dotace v případě zjištění jakéhokoli pochybení na straně příjemce...“

#### B.2.3 Právní povaha postupu poskytovatele dle § 14e rozpočtových pravidel

Dle názoru ministra financí postup poskytovatele dle § 14e rozpočtových pravidel představuje specifické opatření, které se svojí povahou **blíží správnímu rozhodnutí**. Zákon „přes určité pochybnosti uvedené v dosud neustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu nestanoví, že se jedná pouze o předběžné opatření, které musí být nutně následováno rozhodováním ve věci ze strany negativního rozhodnutí finančního orgánu pro poskytovatele.“ Ministr financí uvedl, že **ani ze zákona nelze dovést závaznost negativního rozhodnutí finančního orgánu pro poskytovatele**. Postup poskytovatele dle § 14e odst. 5 slouží výhradně k informování finančního úřadu o nevyplacení (části) dotace, případně o jeho rozhodnutí o námitkách, a to pro případ, že „by finanční úřad zahájil vlastní kontrolní řízení“. Tato informace však **nepředstavuje podnět finančnímu úřadu** k zahájení kontrolního řízení. Ministr financí má za to, že kompetence poskytovatelů je upravena zákonem a je vykonávána v souladu s ním, proto neshledává rozpor s ústavní zásadou legality.

Závěrem ministr financí uvedl, že aktuálně projednávaná novela rozpočtových pravidel do uvedené problematiky věcně nezasahuje,<sup>13</sup> nicméně ministerstvo aktuálně

---

<sup>13</sup> Navrhuje se pouze doplnit, že domněnka poskytovatele pro postup dle § 14e musí být důvodná.

připravuje další novelu spíše komplexnějšího charakteru, která by měla zpřesnit postup poskytovatele.

## C - Hodnocení věci ochránkyní

Předložená problematika je komplikovanou právní otázkou, k níž existuje rozporná judikatura soudů i nejednotná praxe. Zjednodušeně jde o to, že stěžovatelce byla rozhodnutím Ministerstva školství přiznána dotace, která jí měla být vyplacena v případě, že splní podmínky. Jelikož před vyplacením dotace Ministerstvo školství došlo k závěru, že podmínky pro dotaci stěžovatelka částečně nesplnila, vyplatilo jí pouze část přiznané dotace (tedy pouze na pokrytí výdajů, u kterých neshledalo porušení podmínek dotace). Na jedné straně existuje názor, že Ministerstvo školství bylo oprávněno samo s konečnou platností rozhodnout, že stěžovatelka nedodržela podmínky dotace, a stěžovatelce snížit přiznanou dotaci. Dle druhého názoru zákon počítá pouze s prozatímní pravomocí Ministerstva školství nevyplatit část dotace, pokud má pochybnosti o porušení podmínek. Konečné rozhodnutí však podle tohoto názoru spočívá na finančních úřadech, které mohou rozhodnout o porušení rozpočtové kázně.

**Předmětem mého šetření tak byl postup Ministerstva školství dle § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015. Na základě následující argumentace jsem dospěla k závěru, že Ministerstvo školství při svém postupu pochybilo. Podle mého názoru „rozhodnutí“ o pozastavení plateb dle § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015, bylo pouze dočasným řešením pochybností poskytovatele o splnění podmínek pro poskytnutí dotace, a proto v tuto chvíli Ministerstvo školství neoprávněně zadržuje část přiznané dotace.**

Při svém hodnocení beru na zřetel zejména zásadu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí (v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon). Zohledňuji proto primárně postupy stanovené zákony či evropskými přímo aplikovatelnými předpisy. Naopak ponechávám stranou metodické pokyny Ministerstva financí (a to i vtělené do smluv o poskytnutí dotace nebo jako podmínky v rozhodnutí o poskytnutí dotace), pokud nad rámec zákona stanovují pravomoc a působnost správního orgánu v procesu poskytování dotace a kontroly jejího čerpání.

### C.1 Postup při zjištění nedodržení podmínek dotace

#### C.1.1 Přímo aplikovatelné předpisy EU

Článek 58 obecného nařízení ukládá státu povinnost zajistit postupy hlášení a monitorování nesrovnalostí a zpětné získávání neoprávněně vyplacených částek. **Nesrovnalostí** rozumí „porušení právních předpisů Společenství v důsledku jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu Evropské unie, a to započtením neoprávněného výdaje do souhrnného rozpočtu“.<sup>14</sup> Obdobně je tato problematika upravena v novém obecném nařízení.

---

<sup>14</sup> článek 7 obecného nařízení

**Nařízení tuto povinnost členských států definují jen v obecné rovině a stanovení konkrétních postupů pak již nechávají na členských státech.** Jak uvedl ministr financí, pojem nesrovnalost (a dodávám, že i povinnosti s ní spojené) se týká vztahu Evropské unie a členských států a shledání nesrovnalosti nemůže přímo negativně zasáhnout do právní sféry žadatele o dotaci / příjemce dotace. Nařízení tak nestanovují žádné povinnosti žadatelům o dotaci, resp. příjemcům dotace.

Další relevantní úprava je obsažena v nařízení o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.<sup>15</sup> Vedle definice pojmu nesrovnalost obsahuje obecné zásady kontrol, správních opatření a sankcí, kterými mohou členské státy postihnout nesrovnalost (např. obsahuje lhůtu, v níž lze nesrovnalost „postihnout“). Ačkoliv vyjmenovává správní opatření a sankce, které může stát uložit za nesrovnalost, **ponechává konkrétní úpravu na členských státech.** V článku 2 odst. 4 je stanoveno, že „s výhradou použitelného práva Společenství se postup pro provádění kontrol, opatření a sankcí Společenství řídí právem členských států“.

**Přesto, že nařízení jsou přímo aplikovatelná, chybí zde konkrétní úprava, která by umožnila přijímat uvedená opatření a sankce** (zejména stanovení, který orgán tak má činit a jak). **Česká republika má povinnosti vyplývající z nařízení a je na její odpovědnosti, jak tyto své povinnosti plní a zda svůj postup řádně upravila v zákonech.** Pro příjemce je stěžejní zjistit, zda existuje zákonná úprava, která by stanovila relevantní postup státu vůči jednotlivci.

#### C.1.2 Zákonná úprava

Především je nutné říci, že poskytovatel je povinen dle zákona o finanční kontrole provádět kontrolu dodržení podmínek dotace žadatelem/příjemcem při čerpání dotace. Poskytovatel dotace je oprávněn (resp. povinen) provádět tzv. předběžnou, průběžnou a následnou kontrolu. Pokud zjistí nedostatky, může uložit **opatření k nápravě<sup>16</sup> (pokud je stanoví zvláštní předpis) či předat svá kontrolní zjištění orgánům veřejné správy,** které jsou oprávněny uložit kontrolovaným osobám opatření k nápravě. Současně § 13a zákona o finanční kontrole stanoví pravidla pro výkon auditu podle přímo použitelných předpisů Evropské unie. Výsledkem auditu je zpráva o zjištěných nesrovnalostech. Osoba, u které je tento audit vykonáván, má právo se se zprávou seznámit a zaujmout k ní písemné stanovisko. Toto stanovisko je součástí zprávy o auditu. Kontrolovaná osoba je povinna informovat orgán veřejné správy, jehož zaměstnanec audit vykonal, o přijetí a plnění opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Další postup zákon o finanční kontrole nestanoví.

**Rozpočtová pravidla** stanovila<sup>17</sup> několik postupů, v nichž stát posuzuje dodržení podmínek dotace a může přijmout opatření k nápravě. Následující shrnutí je však pouze zjednodušující, a proto neobsahuje veškeré podrobnosti stanovené zákony.

---

<sup>15</sup> nařízení Rady č. 2988/1995, o ochraně finančních zájmů Evropských společenství

<sup>16</sup> srov. § 18 zákona o finanční kontrole

<sup>17</sup> ve znění účinném ke dni rozhodování ministerstva o krácení dotace; tedy únor 2013, resp. červen 2014, tedy ve znění do 19. února 2015.

Nejprve **rozhoduje poskytovatel o žádosti o dotaci** (§ 14 rozpočtových pravidel). Poskytovatel ve správním řízení posoudí, zda žadatel splňuje podmínky dotace (např. podmínky vypsání dotačního programu). Pokud shledá, že podmínky splňuje, vydá rozhodnutí o poskytnutí dotace, případně uzavře s žadatelem veřejnoprávní smlouvu. Pokud shledá, že nejsou splněny podmínky pro poskytnutí dotace, vydá negativní správní rozhodnutí.<sup>18</sup>

Jestliže po vydání rozhodnutí o dotaci územní orgán finanční správy zjistí, že došlo k porušení rozpočtové kázně, uloží **odvod za porušení rozpočtové kázně**<sup>19</sup> a případně povinnost hradit **penále** (§ 44 a následující rozpočtových pravidel).

**Porušení rozpočtové kázně** je definováno v rozpočtových pravidlech; pro účely tohoto případu zejména v § 44 odst. 1 písm. b) a j) – s nutností aplikovat ještě výkladový § 3 písm. e). S ohledem na definice pojmu *porušení rozpočtové kázně* a *nesrovnalost* souhlasím s ministrem financí, že se obsah těchto pojmů nemusí v praxi vždy shodovat (může být porušení rozpočtové kázně, které nemusí být nesrovnalostí, a naopak).

Samotný poskytovatel dotace má možnost ve správním řízení **odejmout dotaci** dle § 15 rozpočtových pravidel, pokud došlo po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci k naplnění podmínek tohoto ustanovení. Dotace může být odňata, např. pokud před vyplacením dotace došlo ke zjištění, že údaje, na jejichž základě byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta, byly neúplné nebo nepravdivé, nebo ke zjištění, že rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci bylo vydáno v rozporu se zákonem nebo právem Evropské unie, nebo ke zjištění, že nemůže být splněn řádně nebo včas účel, na který byla dotace poskytnuta, pokud již nedošlo k porušení rozpočtové kázně.

Konečně rozpočtová pravidla upravují také postup poskytovatele, který zvolilo Ministerstvo školství, a to **postup podle § 14e rozpočtových pravidel**, jehož podstatu se dále pokusím vyložit.

Jiný postup státní moci, který by mohl být vůči příjemci uplatněn pro porušení podmínek dotace, rozpočtová pravidla, ve znění do 19. února 2015, neupravovala, a nemohl být upraven ani žádnými metodickými pokyny, které nejsou právními předpisy.

## C.2 Ustanovení § 14e rozpočtových pravidel

### C.2.1 Ustanovení § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015

Uvedené ustanovení se v rozpočtových pravidlech objevilo s účinností od 30. prosince 2011 po změně provedené zákonem č. 465/2011 Sb.<sup>20</sup> Pro daný případ je relevantní jeho znění do 19. února 2015:

*„(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,*

<sup>18</sup> podrobněji viz zpráva o šetření mého zástupce JUDr. Stanislava Křečka ze dne 12. května 2014, sp. zn. 6329/2012/VOP, dostupná na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/760>, a jeho závěrečné stanovisko ze dne 9. prosince 2014, sp. zn. 6329/2012/VOP, dostupné <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1268?order=6>

<sup>19</sup> srov. § 44 a násl. rozpočtových pravidel

<sup>20</sup> Zákon č. 465/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.



kteřá 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 zbývající části dotace.

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

Dle důvodové zprávy ke změnóvemu zákonu,<sup>21</sup> který přidal do rozpočtových pravidel toto ustanovení, z tehdy platného právního řádu nevyplývalo, zda porušení povinností stanovených příjemci rozhodnutím o poskytnutí dotace 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).“<sup>22</sup>

Současně v téže důvodové zprávě k § 44a je uvedeno: „Vzhledem k tomu, že porušení rozpočtové kázně, tzn. zejména neoprávněné použití, je oprávněn 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.“

Přechodná ustanovení nestanoví žádné zvláštní intertemporální pravidlo, proto je nutné aplikovat obecné pravidlo, že správní orgán postupuje podle právní úpravy účinné v době rozhodování.<sup>23</sup>

## C.2.2 Další vývoj ustanovení § 14e rozpočtových pravidel

Pozdější změny uvedeného znění na daný případ již nedopadají, přesto je ve zkratce uvedu pro dokreslení změny právní úpravy. Zákonem č. 25/2015 Sb. došlo k výrazné změně uvedeného ustanovení, a to rozšířením důvodů, pro které lze podle něj postupovat („porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta), doplněním **možnosti**

<sup>21</sup> k zákonu č. 465/2011 Sb.

<sup>22</sup> ustanovení § 44a odst. 5:

„Do plnění povinnosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně:

a) kterým je neoprávněné použití nebo zadrženi prostředků návratné finanční výpomoci, se započítávají i splátky této výpomoci uskutečněné ode dne porušení rozpočtové kázně,

**b) kterým je neoprávněné použití dotace, se započítávají i částky, které poskytovatel dosud nevyplatil, protože se domnívá, že byla porušena rozpočtová kázeň.“**

<sup>23</sup> srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. května 2016, čj. 10 As 250/2015-92.

**nevyplatit i celou dotaci, nejen část, a doplněním možné obrany žadatele o dotaci v podobě námitek.**<sup>24</sup> Bohužel důvodová zpráva o této změně mlčí. Dle přechodného ustanovení **právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle zákona č. 218/2000 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.**

Poslední změna uvedeného ustanovení provedená zákonem č. 128/2016 Sb.<sup>25</sup> doplnila, že podle § 14e rozpočtových pravidel může poskytovatel postupovat pouze v případě, že se **důvodně** domnívá, že došlo k porušení vyjmenovaných podmínek poskytnutí dotace. Důvodová zpráva změnu objasňuje jako zpřesnění formulace.

### C.2.3 Judikatura k § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015

#### Judikatura Ústavního soudu

Ústavní soud v nálezu ze dne 16. června 2015, čj. Pl. ÚS 12/14, uvedl, že na základě § 14e poskytovatel dotace mohl částečně nevyplatit dotaci, pokud

---

<sup>24</sup> ustanovení § 14e rozpočtových pravidel ve znění účinném od 20. února 2015 do 9. května 2015:

(1) Poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta; je-li stanoven nižší odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 6, výše nevyplacené části dotace musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 6. Přitom v rámci procentního rozmezí přihlédne poskytovatel k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Nevyplatit dotaci nebo její část nelze při nedodržení povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. k).

(2) Poskytovatel o opatření podle odstavce 1 bez zbytečného odkladu vhodným způsobem informuje příjemce. Příjemce může do 15 dnů ode dne, kdy tuto informaci obdržel, podat poskytovateli proti tomuto opatření námitky. O námitkách rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele.

(3) V rozhodnutí o námitkách se rozhodne o tom, zda opatření poskytovatele bylo plně oprávněné, částečně oprávněné nebo zda oprávněné nebylo. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat.

(4) Bylo-li opatření poskytovatele v rozhodnutí o námitkách posouzeno jako plně oprávněné, poskytovatel dotaci nebo její příjemci nevyplatí. Bylo-li posouzeno jako částečně oprávněné, poskytovatel vyplatí příjemci část dotace, kterou mu neoprávněně nevyplatil. Bylo-li posouzeno jako neoprávněné, poskytovatel příjemci vyplatí nevyplacenou dotaci nebo její část. Poskytovatel vyplatí příjemci dotaci nebo její část, kterou mu neoprávněně nevyplatil, do pěti pracovních dnů ode dne právní moci rozhodnutí o námitkách.

(5) Poskytovatel informuje o opatření podle odstavce 1 a o rozhodnutí o námitkách podle odstavce 3 vhodným způsobem bez zbytečného odkladu finanční úřad.

(6) Provede-li poskytovatel opatření podle odstavce 1, může pokračovat v proplácení zbývající části dotace.

<sup>25</sup> Ustanovení § 14e rozpočtových pravidel ve znění účinném od 10. května 2015:

(1) Poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se důvodně, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta; je-li stanoven nižší odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 6, výše nevyplacené části dotace musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 6. Přitom v rámci procentního rozmezí přihlédne poskytovatel k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Nevyplatit dotaci nebo její část nelze při nedodržení povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. k).

(2) Poskytovatel o opatření podle odstavce 1 bez zbytečného odkladu vhodným způsobem informuje příjemce. Příjemce může do 15 dnů ode dne, kdy tuto informaci obdržel, podat poskytovateli proti tomuto opatření námitky. O námitkách rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele.

(3) V rozhodnutí o námitkách se rozhodne o tom, zda opatření poskytovatele bylo plně oprávněné, částečně oprávněné nebo zda oprávněné nebylo. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat.

(4) Bylo-li opatření poskytovatele v rozhodnutí o námitkách posouzeno jako plně oprávněné, poskytovatel dotaci nebo její část příjemci nevyplatí. Bylo-li posouzeno jako částečně oprávněné, poskytovatel vyplatí příjemci část dotace, kterou mu neoprávněně nevyplatil. Bylo-li posouzeno jako neoprávněné, poskytovatel příjemci vyplatí nevyplacenou dotaci nebo její část. Poskytovatel vyplatí příjemci dotaci nebo její část, kterou mu neoprávněně nevyplatil, do pěti pracovních dnů ode dne právní moci rozhodnutí o námitkách.

(5) Poskytovatel informuje o opatření podle odstavce 1 a o rozhodnutí o námitkách podle odstavce 3 vhodným způsobem bez zbytečného odkladu finanční úřad.

(6) Provede-li poskytovatel opatření podle odstavce 1, může pokračovat v proplácení zbývající části dotace.

se domníval, že došlo k porušení pravidel, a stanovil (dle svého uvážení) i rozsah tohoto pozastavení. Tento postup poskytovatele nebyl regulovaný obecnými předpisy o správním řízení ani soudně přezkoumatelný. Z důvodů možné arbitrárnosti pozastavení čerpání dotace označil Ústavní soud soudní vyluku přezkoumání takového postupu poskytovatele za neústavní.

Soud při té příležitosti konstatoval, že „[n]ijak nekontrolovaná a reálně neomezená úvaha poskytovatele postačovala, aby **pozastavil** na zákonem nijak neomezenou dobu výplatu již přiznané dotace, a to za situace, pokud pouze dospěl k domněnce, že došlo k porušení pravidel“. K dalšímu postupu orgánů státní moci soud zdůraznil, že po pozastavení plateb poskytovatelem „může **finanční úřad v rámci daňové kontroly učinit sankční opatření**, a to vydat výměr ukládající příjemci dotace provést odvod za porušení rozpočtové kázně, pokud zjistí pochybení“. Z dalších pasáží nálezu pak lze vyčíst, že Ústavní soud počítá s prozatímností opatření v podobě pozastavení dotace: „právní úprava neřeší situace, kdy finanční úřad nevydá platební výměr ukládající příjemci dotace provést odvod za porušení rozpočtové kázně, a poskytovatel přesto příjemci zadržené finanční prostředky nevyplatí. Nadto nejsou explicitně ani stanoveny žádné lhůty, v nichž mají **příslušné orgány rozhodnout**.“

#### Judikatura správních soudů

Judikaturu správních soudů lze rozdělit na dvě linie. Obě z nich se věnovaly především soudnímu přezkumu pozastavení čerpání dotace.

První linie zastává názor, že pozastavení čerpání **dotace je faktický úkon, proti kterému se lze bránit zásahovou žalobou**. Jde např. o rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. února 2014, čj. 9 As 132/2013-87, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2014, čj. 9 Afs 107/2013-26. „[S]amotné nevyplacení dotace není správním úkonem již proto, že se jedná (toliko) o faktické pozastavení platby nemající se správním řízením nic společného.“<sup>26</sup>

Druhá linie se přiklonila k závěru, že **pozastavení čerpání dotace je materiálním rozhodnutím, proti kterému je přípustná žaloba podle § 65 soudního řádu správního**.<sup>27</sup> Nejvyšší správní soud konstatoval,<sup>28</sup> že k nevyplacení dotace nedochází bez příčiny, nýbrž na základě rozhodnutí – posouzení okolností. „Tomu zcela koresponduje poslední věta § 14e odst. 1, podle které poskytovatel přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.“ Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, že „[v]e vztahu ke splnění či nedodržení konkrétní podmínky je stanovisko poskytovatele konečné a příjemce dotace nemá v budoucnu procesní prostor, jak názor poskytovatele zvrátit. Proto je opatření o krácení dotace aktem ve věci samé, a nikoli např. podkladovým rozhodnutím, jehož správnost by bylo možné posoudit v budoucnu.“<sup>29</sup>

<sup>26</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. března 2014, čj. 9 Afs 107/2013-26

<sup>27</sup> zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

<sup>28</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2014, čj. 8 Ans 4/2013-44.

<sup>29</sup> Obdobně postup podle § 14e staví i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2015, čj. 2 Afs 226/2015-39, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. února 2016, čj. 8 A 66/2014-94 apod.

### C.3 Názor ochránkyne

#### C.3.1 Obecně k § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015

Z textu § 14e a 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015, a z důvodové zprávy byl účel uvedeného ustanovení, podle mého názoru, jasný. Mělo jít pouze o **dočasný faktický úkon** – tedy nevyplacení části dotace v situaci, kdy při poskytování dotace má poskytovatel pochybnosti o „porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie“. Mělo jít tedy o pozastavení platby dotace na základě domněnky poskytovatele dotace. S konečnou platností měl o porušení daných podmínek rozhodnout finanční úřad při posuzování porušení rozpočtové kázně. Pokud by shledal porušení finanční kázně, **uložil by příjemci odvod**, přičemž do této povinnosti by finanční úřad **započítal částku**, kterou příjemci nevyplatil poskytovatel na základě § 14e.

Podle mého názoru tento závěr vyplývá i z výše uvedeného nálezu Ústavního soudu, který volí pro označení postupu dle § 14e pojem „pozastavení čerpání dotace“. I ústavní soud zdůraznil, že jde o postup poskytovatele dotace na základě jeho domněnky. Teprve finanční úřad může posoudit, zda došlo k porušení rozpočtové kázně. Z odůvodnění dovozují, že Ústavní soud si byl vědom, že uvedeným postupem poskytovatel nemůže snížit částku dotace, která již příjemci byla přiznána rozhodnutím, nýbrž je oprávněn čerpání pouze pozastavit.

V praxi se mohlo stát a také stávalo, že poskytovatel měl za to, že došlo k porušení podmínek dotace (nesrovnalosti), a proto pozastavil čerpání dotace dle § 14e, avšak toto porušení dle úvahy finančního úřadu nenaplnilo definiční znaky porušení rozpočtové kázně. V takovém případě finanční úřad nemohl rozhodnout o odvodu. **Pokud poskytovatel po zjištění stanoviska finančního úřadu, že nedošlo k porušení rozpočtové kázně, nezahájil řízení o odnětí dotace dle § 15** (ať už z nedbalosti, nebo proto, že 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<sup>30</sup> a správní orgány nemohly tuto mezeru v zákoně nahradit vlastními interními předpisy. Vydávání jakýchkoli rozhodnutí o potvrzení nesrovnalosti (jako se stalo i v šetřeném případě) nemá zákonný podklad, rozhodnutí jsou proto **nicotná**.<sup>31</sup>

Uvědomuji si, že stát, pokud shledá nesrovnalosti v čerpání dotace v souladu s rozhodováním orgánů Evropské unie, je povinen zajistit vrácení dotace. Za znění rozpočtových pravidel do 19. února 2015 však mohl mít (a měl) potíže při plnění této své povinnosti. Pokud nechtěl (příp. nemohl) odejmout dotaci na základě § 15 rozpočtových pravidel, zákon mu jiný postup neumožnil. Nicméně nedostatečné provedení evropského práva státem nemůže jít k tíži jednotlivce, jeho právní jistoty a legitimního očekávání. Ani v této obtížné situaci se stát (jeho orgány) nemůže uchýlit k obcházení vlastní zákonné úpravy.

<sup>30</sup> Obdobný závěr lze dovodit i z argumentace uvedené ve výše citovaném nálezu Ústavního soudu.

<sup>31</sup> Obdobně se správní soud vyjádřil k rozhodnutí o námitkách proti postupu dle § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015. Jelikož rozpočtová pravidla nestanovila možnost podat námitky proti zadržení dotace, rozhodnutí o nich bylo nicotné. Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. ledna 2016, čj. 3 A 158/2014-33.

Ustanovení § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015, nelze ani při nejlepší vůli vykládat jako normu, která stanovuje působnost správnímu orgánu – poskytovateli dotace ke konečnému odnětí dříve přiznané dotace.<sup>32</sup> Teprve novější znění § 14e od 20. února 2015 lze snad vykládat tak, že zde zákonodárce zakotvil zcela nový druh samostatného a na jiných institutech rozpočtových pravidel nezávislého správního řízení, jehož výsledkem je konečné rozhodnutí poskytovatele o zkrácení dříve přiznané dotace. Nicméně je otázkou, zda soudní judikatura nebude posuzovat shodně i situaci po novele, tedy tak, že stále neumožňuje konečné odnětí dotace.

Nad rámec tohoto případu uvádím, že tento výklad se týká nejen všech postupů poskytovatelů podle § 14e učiněných od 30. prosince 2011 do 19. února 2015, ale podle přechodného ustanovení k zákonu č. 25/2015 Sb. bude uvedená úprava dopadat také na dotační vztahy, které vznikly z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných před 19. únorem 2015. Proto, podle mého názoru, i v případě, že rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo vydáno před tímto datem, avšak poskytovatel posuzoval (posuzuje) podmínky pro vyplacení dotace až po tomto datu, byl (je) oprávněn postupovat podle § 14e rozpočtových pravidel účinných do 19. února 2015, a tedy na jeho základě pouze dočasně pozastavit čerpání dotace.

Dále k časté námitce příjemců dotace doplňuji, že poskytovatel není formálně vázán hodnocením finančního úřadu, že nedošlo k porušení podmínek dotace: Finanční úřad v takovém případě nevydává rozhodnutí, a nemůže se tak jednat o porušení zásady „ne bis in idem“. Poskytovatel by si tedy mohl dodržení podmínek posoudit sám – avšak pouze v řízení, které předpokládá zákon (ve znění rozpočtových pravidel do 19. února 2015 tedy fakticky jen v řízení o odnětí dotace – § 15).

### C.3.2 Posouzení postupu Ministerstva školství

V daném případě Ministerstvo školství pozastavilo čerpání dotace a následně finanční úřad **neshledal porušení rozpočtové kázně**.<sup>33</sup> Ministerstvo školství však s jeho závěrem nesouhlasilo. **Podle mého názoru v tu chvíli Ministerstvo školství nebylo oprávněno bez dalšího zdržovat nevyplacenou dotaci.** Pokud by došlo k naplnění podmínek § 15 rozpočtových pravidel, mohlo rozhodnout o odnětí dotace ve správním řízení. Jestliže tak však neučinilo, domnívám se, že další zdržování dotačních prostředků již nemělo a nemá své opodstatnění. Jak již jsem uvedla, postup podle § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015, byl pouze dočasným úkonem do konečného rozhodnutí – a to ať do rozhodnutí finančního úřadu o porušení rozpočtové kázně, tak případně do rozhodnutí ministerstva o odnětí dotace dle § 15 rozpočtových pravidel.

---

<sup>32</sup> Takový výklad by nadto poskytoval obrovský prostor pro libovůli poskytovatele (s velkým korupčním potenciálem), a to při absenci jakýchkoliv pojištění pro příjemce dotace.

<sup>33</sup> Nemohu však souhlasit se závěrem ministryně školství, že finanční úřad není oprávněn hodnotit, zda došlo k porušení zákona o veřejných zakázkách, a proto posuzuje splnění povinností při zadávání veřejných zakázek ve vztahu k porušení rozpočtové kázně v rámci institutu předběžné otázky. Podle mého názoru je finanční úřad oprávněn toto posoudit, pokud rozhoduje o porušení rozpočtové kázně. Ačkoliv výkon dohledu nad zadáváním veřejných zakázek vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, v § 112 zákona o veřejných zakázkách se výslovně uvádí, že vymezením působnosti tohoto úřadu v oblasti veřejných zakázek není dotčena působnost jiných orgánů vykonávajících takovou kontrolu podle zvláštních právních předpisů. Podle mého názoru rozpočtová pravidla je možné vnímat jako takový zvláštní právní předpis. Umožňují vyjmenovaným subjektům uložit odvod, pokud shledají, že došlo k porušení rozpočtové kázně (tedy i např. i zařazením diskriminačního požadavku do veřejné zakázky).

## Případná obrana žadatele

Rozpočtová pravidla, ve znění do 19. února 2015, skutečně (výslovně) nepřipouštěla žádnou obranu proti postupu poskytovatele dle § 14e, tedy ani odvolání, ani námitky. Vzhledem k původnímu významu tohoto ustanovení to považuji za smysluplné.

Přípustná tak byla pouze obrana ve správním soudnictví, ačkoliv v té době byla v § 14e vyloučena. Judikatura ohledně typu správní žaloby proti postupu poskytovatele dotace podle § 14e rozpočtových pravidel, ve znění do 19. února 2015, je nejednotná. Některá rozhodnutí připouští žalobu proti rozhodnutí, některá žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.

Lhůta pro podání **žaloby proti rozhodnutí** („rozhodnutí“ nevyplatit dotaci) podle § 65 soudního řádu správního již dávno uplynula. Domnívám se však, že by se stěžovatelka mohla pokusit podat **žalobu proti zásahu** Ministerstva školství dle § 82 a násl. soudního řádu správního. Nezákonný zásah lze spatřovat nikoliv v samotném „rozhodnutí“ o nevyplacení dotace (rozhodnutí v materiálním smyslu napadnutelné dle recentní judikatury žalobou proti rozhodnutí – § 65 soudního řádu správního), nýbrž v **zadržování dotace** přes výsledek daňové kontroly, která nevedla ke zjištění porušení rozpočtové kázně, a neexistenci meritorního rozhodnutí poskytovatele dotace o odnětí dotace. Zadržování dotace zde představuje zásah v omisivní formě. Lhůta pro podání této žaloby je zachována, protože nemůže uplynout, dokud zásah trvá.<sup>34</sup>

## D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že Ministerstvo školství nezákonně zadržuje dotaci poté, co finanční úřad neshledal porušení rozpočtové kázně, aniž by současně samo rozhodlo ve správním řízení o odnětí dotace. Ustanovení § 14e rozpočtových pravidel, 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 zprávy mohl uložit odvod pro porušení rozpočtové kázně.

Zprávu o šetření zasílám ministryni školství, mládeže a tělovýchovy Mgr. Kateřině Valachové, Ph.D., a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

---

<sup>34</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2013, čj. 6 Aps 1/2013-51, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2015, čj. 1 As 151/2014-32, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. května 2014, čj. 1 Afs 60/2014-48. Jsem si vědoma rozdílných názorů senátů Nejvyššího správního soudu na hodnocení, zda v obdobných případech jde o trvajících zásah či zásah s trvajícím důsledky (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. prosince 2015, čj. 7 As 155/2015-142). Tato problematika již však byla předložena ke sjednocení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Zprávu zasílám také ministrovi financí Ing. Andreji Babišovi, jelikož se dotýká zejména rozpočtových pravidel, která jsou v gesci Ministerstva financí.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatelku.

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D., v. r.  
veřejná ochránkyně práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)