22. 10. 2014

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Krácení dotace v judikatuře Nejvyššího správního soudu – polojasno?

Financování projektů z prostředků Evropské unie příjemcům vedle potřebných a očekávaných finančních prostředků přináší nemalé starosti spojené s jejich čerpáním. S narůstajícím počtem podporovaných projektů logicky souvisí množící se případy, kdy orgány pověřené dohledem nad řádným užíváním poskytnutých finančních prostředků dospějí k závěru, že příjemce dotace porušil podmínky, za kterých mu dotace byla poskytnuta, a původně přislíbené finanční prostředky nevyplatí, případně požadují vrácení prostředků již vyplacených. V obou těchto případech dochází ke značným ztrátám na straně příjemců, které pro ně mnohdy mohou být až likvidační. Postavení příjemců dotací výrazně komplikuje nepřehledná právní úprava podmínek čerpání evropských dotací, která v sobě kombinuje evropskou a vnitrostátní legislativu, přičemž vnitrostátní úprava je od samého počátku velmi kusá.

Původně byly finanční toky evropských prostředků nastaveny v souladu s evropskou legislativou, nicméně bez ohledu na vnitrostátní právo. Podstatná část konkrétních pravidel ani dnes není stanovena obecně závazným právním předpisem, nýbrž Metodikou finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007-2013 zpracovanou Ministerstvem financí (dále jen *Metodika*). Tento deficit měla odstranit novela tzv. velkých[1] a malých rozpočtových pravidel,[2] která byla provedena zákonem č. 465/2011 Sb., účinným ode dne 30.12.2011. Tato novela měla dle důvodové zprávy zjednodušit administraci prostředků poskytnutých z rozpočtů Evropské unie a za tímto účelem *„upravit zákony o rozpočtových pravidlech tak, aby implementace projektů probíhala bez legislativních a administrativních překážek*".[3] Nutno říci, že způsob, jakým se tak stalo poněkud budí rozpaky, neboť přijatá úprava vyvolávala od samého počátku celou řadu interpretačních nejasností. Za nejzásadnější deficit pokládáme skutečnost, že ani po této novele rozpočtových pravidel nebylo postaveno najisto, na jakém právním základě může poskytovatel dotace přistoupit ke krácení přiznané dotace. S tímto úzce souvisí otázka, jakým způsobem se může příjemce dotace bránit, domnívá-li se, že krácení dotace bylo neoprávněné.

V průběhu první poloviny roku 2014 bylo přijato hned několik rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která do této problematiky vnáší alespoň trochu světla. Účelem tohoto článku je upozornit čtenáře na klíčové body současné judikatury Nejvyššího správního soudu, která by příjemce dotace měla nasměrovat ke zvolení odpovídajících prostředků ochrany proti krácení dotačních prostředků.

Kontrola řádného užívání přidělených prostředků a řešení nesrovnalostí

Podmínky čerpání přidělené dotace jsou stanoveny buď v rozhodnutí o přidělení dotace, nebo ve smlouvě o poskytnutí dotace, přesněji řečeno v dokumentech, na které tyto právní tituly poskytnutí dotace odkazují. Pravidelně se jedná o celou řadu příruček, podmínek a metodik, které musejí příjemci dotace při jejím čerpání dodržovat. Dodržování takto stanovených pravidel probíhá pod velmi důslednou kontrolou ze strany státních orgánů. Právním základem pro výkon této kontroly je zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finančních kontrole).

V ust. § 13a zákona o finanční kontrole jsou pak stanovena zvláštní procesní pravidla pro výkon auditu podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství. Součástí zprávy o auditu je identifikace zjištěných nedostatků (§ 13a odst. 2 zákona o finanční kontrole). Tyto nedostatky mohou mít povahu tzv. **nesrovnalostí**, které mohou mít dle práva Evropské unie dopady na konečný objem poskytnutých finančních prostředků. Nesrovnalostí se dle ust. čl. 2 odst. 7 nařízení Rady (ES) ř. 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, 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*.“ Auditovaný subjekt je oprávněn se ke zprávě o auditu vyjádřit ve lhůtě, která nesmí být kratší než pět dní, přičemž stanovisko auditovaného subjektu je dle ust. § 13a odst. 3 zákona o finanční kontrole součástí zprávy o auditu.

Postup následující po zjištění nesrovnalostí je upraven v čl. 3.10. Metodiky. Nesrovnalosti potvrzené auditními zprávami, včetně vyčíslení jejich finančního dopadu, dle Metodiky nemá řídící orgán oprávnění dále přezkoumávat a je povinen postupovat v souladu s Metodikou. Pokud jsou platby příjemcům vypláceny až následně, mají zjištěné nesrovnalosti povahu nezpůsobilých výdajů, o které se snižuje skutečně vyplácená dotace.[4] V případech, kdy je nesrovnalost zjištěna až po vyplacení finančních prostředků, je řídící orgán dle Metodiky povinen zajistit vrácení neoprávněně vyplacených finančních prostředků.

Pokud má zjištěná nesrovnalost povahu **porušení rozpočtové kázně** podle velkých rozpočtových pravidel,[5] předá řídící orgán věc spolu s relevantními podklady příslušnému finančnímu úřadu k dalšímu prošetření. Ten je oprávněn za účelem prověření dalších skutečností oprávněn provést daňovou kontrolou, jejímž výsledkem může být platební výměr ukládající příjemci dotace provést odvod za porušení rozpočtové kázně.

Novelou rozpočtových pravidel č. 465/2011 Sb. bylo zakotveno právo poskytovatele krátit dotaci. Dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel platí, že *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*. O tomto opatření poskytovatel informuje příjemce a příslušný finanční úřad, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění. Dle čtvrtého odstavce tohoto ustanovení se na opatření dle odst. 1 nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. Pozastavení plateb při zjištění nesrovnalostí tak získalo jasnou oporu přímo v rozpočtových pravidlech.

Celá řada nejasností souvisejících s krácením dotací však přetrvala i po účinnosti novely rozpočtových pravidel. Výluka soudního přezkumu explicitně zakotvená v ust. § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel vyvolává otázku, **jak se může bránit příjemce dotace, který s krácením dotace nesouhlasí**. Druhou kategorii nejasností pak představuje řešení nesrovnalostí, které nemají povahu porušení rozpočtové kázně, příp. situací, kdy finanční prostředky jsou již vyplaceny, nicméně finanční úřad dospěje k závěru, že se o porušení rozpočtové kázně nejedná a poskytovatel dotace s

tímto názorem nesouhlasí. Metodika totiž v čl. 3.10.3. stanoví, že řídící orgán není závěrem finančního úřadu vázán a *„může trvat na svých zjištěních, resp. zjištěních jiných příslušných kontrolních či auditních orgánů, a stanovisku, že k nesrovnalosti došlo. Předmětné výdaje nadále ŘO považované za nezpůsobilé, tak nejsou zahrnuty do předkládaných souhrnných žádostí*“ na Národní fond Ministerstva financí, který je platebním a certifikačním orgánem. Prostředky, které byly použity v rozporu se závaznými podmínkami, ale nejedná se o porušení rozpočtové kázně, je Řídící orgán povinen vymáhat. Metodika stanoví, že za účelem vymožení prostředků, které nebyly vráceny dobrovolně, mají činěny *„další kroky k vymožení prostředků (např. podáním k soudu).*“ Nestanoví však žádný procesní rámec, ve kterém se toto *podání k soudu* má odehrávat.

Judikatura Nejvyššího správního soudu

Nejvyšší správní soud se interpretací nového ustanovení § 14e rozpočtových pravidel opakovaně zabýval. Nejprve **rozsudkem č.j. 9 As 132/2013-78** ze dne 6.2.2014 potvrdil dosavadní ustálenou judikaturu, dle které rozhodnutí o námitkách proti protokolu o kontrolním zjištění podle § 18 zákona o státní kontrole není rozhodnutím, proti kterému by bylo možné se bránit správní žalobou.[6] Dle Nejvyššího správního soudu na základě předmětného protokolu bylo možné předpokládat, že v budoucnu dojde k negativnímu ovlivnění výše poskytnuté dotace, *„nicméně k takovému zásahu do právní sféry protokolem ani rozhodnutím o námitkách nedošlo a v době vydání rozhodnutí o námitkách nebylo ani jisté, zda, v jaké výši a kdy k němu dojde, a to byť v daném případě došlo opatřením žalovaného k pozastavení plateb dotace*.“ Na uvedeném závěru dle Nejvyššího správního soudu nemění nic ani ten fakt, že s účinností od 30.12.2011 došlo ke změně rozpočtových pravidel, dle kterého může poskytovatel část dotace nevyplatit.

K námitce příjemce dotace, že opatření poskytovatele dotace směřující ke krácení dotace je explicitně vyloučeno ze soudního přezkumu, Nejvyšší správní soud uvedl, že v takovém případě *„nelze bez dalšího vyloučit ochranu proti takovému postupu ve správním soudnictví cestou podání příslušné (tzv. zásahové) žaloby.*“ Také z tohoto důvodu devátý senát Nejvyššího správního soudu nepochyboval o ústavní konformitě ust. § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel, když uvedl, že *„ochrany případně dotčené právní sféry se příjemce dotace může domáhat prostřednictvím žaloby proti konečnému zásahu vydanému v realizační fázi (zde v rámci rozhodnutí o povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně).*“

K obdobným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku č.j. 9 Afs 107/2013-26 ze dne 6.3.2014,v němž uvedl, že *„samotné nevyplacení dotace není správním úkonem již proto, že se jedná (toliko) o faktické pozastavení platby nemající se správním řízení nic společného (srov. též jasný text § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel). Zákon nazývá tento faktický úkon ne zcela přiléhavě ‚opatřením‘ a ukládá poskytovateli, aby o tomto opatření informoval písemně příjemce dotace*.“ Následně se Nejvyšší správní soud opětovně zabýval ústavní konformitou výluky ze soudního přezkumu, přičemž účel předmětného ustanovení, jež Nejvyšší správní soud shledal v možnosti poskytovatele nevyplatit dotaci při porušení podmínek jejího poskytnutí, označil Nejvyšší správní soud za rozumný. Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že *„ze soudního přezkumu nejsou samozřejmě vyloučena rozhodnutí o odnětí dotace dle § 15 rozpočtových pravidel, stejně jako rozhodnutí o finančních odvodech za porušení rozpočtové kázně dle § 44 a § 44a tohoto zákona*.“

Poněkud odlišný směr úvah nabízí rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Ans 4/2013-44 ze dne 30.6.2014, v němž rozhodoval o kasační stížnosti žalovaného Ministerstva průmyslu a obchodu proti žalobě na nečinnost, kterou se příjemce dotace domáhal vydání rozhodnutí o žádosti žalobce o platbu dotace, který mu byla poskytnuta rozhodnutím o udělení dotace. Předmětem sporu mezi účastníky řízení bylo, zda oznámení o krácení dotace je poskytovatel dotace povinen vydat ve formě správního rozhodnutí. Pro úplnost dodejme, že oznámení o krácení dotace bylo vydáno před účinností novely rozpočtových pravidel č. 465/2011 Sb.

Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku vyšel z toho, že *„rozhodnutí o poskytnutí dotace není samo o sobě titulem k vyplacení dotace. Jakové představuje ze strany stěžovatele závazný příslib, že stěžovatel užije své volné správní uvážení ohledně poskytnutí dotace určitým způsobem, tj. že dotaci příjemci poskytne při splnění daných podmínek. Pokud by však za této situace příjemce splnil všechny požadované podmínky a stěžovatel dotaci nevyplatil, dopustil by se stěžovatel nezákonného zneužití správního uvážení.*“ Došlo by tak k porušení legitimního očekávání příjemce dotace, které požívá dokonce ústavněprávní ochrany. Nevyplacení části dotace proto dle Nejvyššího správního soudu *„nepochybně zasahuje do právní sféry žalobce a autoritativně určuje jeho práva a povinnosti ve vztahu k přislíbené dotaci, alespoň pokud jde o tu část, kterou se poskytovatel rozhodl nevyplatit.*“ Nejvyšší správní soud na tomto základě dospěl k závěru, že k nevyplacení dotace nedochází bez příčiny, **nýbrž na základě rozhodnutí**. Poskytovatel dotace musí dle Nejvyššího správního soudu učinit nejprve správní úvahu a **rozhodnout o nevyplacení dotace**. *„Tomu zcela koresponduje poslední věta § 14e odst. 1, podle které poskytovatel přihlédne k závažnosti porušení (…) a jeho vlivu na dodržení a cíle dotace. Naposledy uvedené ustanovení jednoznačně stanoví zákonná kritéria, která je třeba zohlednit, pokud se poskytovatel rozhodne dotaci v části nevyplatit. A kde jinde by k takovému zhodnocení mělo dojít než při rozhodování o tom, zda jsou splněny podmínky pro takový postup.*“ Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dále dospěl k závěru, že *„ve vztahu ke splnění či nedodržení konkrétní podmínky je stanovisko poskytovatele konečné s 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.*“

Z porovnání komentovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je patrné, že zde došlo k rozkolu v právním náhledu soudu na to, zda ke krácení dotace dochází na základě rozhodnutí ve věci samé (přičemž se potenciálně otevírá ochrana žalobou podanou proti rozhodnutí dle § 65 s.ř.s.), čemuž nasvědčuje rozsudek osmého senátu, či zda se jedná o jiný zásah, proti němuž je za určitých okolností možné bránit se zásahovou žalobou dle § 82 s.ř.s., čemuž by nasvědčovaly rozsudky osmého senátu. Prvkem, který je naopak společný všem rozhodnutím, je (nutno přiznat nevyslovené) přesvědčení, že dotčený příjemce nemůže zůstat zcela bez soudní ochrany, přičemž je však sporné, jakými prostředky mu je tato ochrana poskytnuta.

Jistou neusazenost judikatury Nejvyššího správního soudu pak dokládá i postup druhého senátu Nejvyššího správního soudu, který v řízení vedeném pod sp. zn. 2 As 12/2014 rozhodl o přerušení řízení o kasační stížnosti a předložení věci Ústavnímu soudu dle čl.95 odst. 2 Ústavy s návrhem na zrušení části ustanovení § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel zakládající vyloučení opatření o krácení dotace ze soudního přezkumu. Z odůvodnění rozhodnutí o předložení věci Ústavnímu soudu vyplývá, že i druhý senát Nejvyššího správního soudu pokládá nevyplacení části dotace dle § 14e rozpočtových pravidel jako *„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 podobně odvodu, je finanční úřad, nikoli poskytovatel dotace.*“ Protiústavnost výluky ze soudního přezkumu spatřuje druhý senát Nejvyššího správního soudu v *„bezkriteriérnosti tohoto postupu, z něhož rezultuje možnost svévole ze strany poskytovatele a absence právní jistoty na straně příjemce. Pokud by totiž platilo, že v zákonem stanovené krátké lhůtě poskytovatel dotace je povinen výplatu obnovit, anebo zahájit řízení o odnětí dotace, přičemž výsledek tohoto řízení je soudně přezkoumatelný, byly by dány reálné záruky proti protiústavní svévoli, kterou bohužel napadené zákonné ustanovení dostatečně nevylučuje.*“

Závěrečné shrnutí

Dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu nedává sice dotčeným příjemcům dotace zcela jasný návod, jak postupovat v případě, cítí-li se poškozeni krácením dotace ze strany poskytovatele, přesto však některé styčné body v analyzovaných rozhodnutích nalézt lze.

Předně je třeba poukázat na sdílené přesvědčení o dočasnosti opatření dle § 14e rozpočtových pravidel. Předmětné ustanovení tedy není možné považovat za kompetenční normu umožňující poskytovateli dotace odepřít výplatu původně přislíbené dotace bez možnosti jakékoli kontroly a přezkumu ze strany soudní moci. V tomto ohledu je patrná souvislost opatření spočívajícího v nevyplacení části dotace a povinnosti poskytovatele dotace informovat o této skutečnosti příslušný finanční úřad. Druhý senát Nejvyššího správního soudu dále explicitně uvádí, že je to **pouze příslušný finanční úřad** (a nikoli poskytovatel dotace), komu přísluší posoudit, zda se v daném případě jedná o porušení rozpočtové kázně a toto porušení případně sankcionovat formou uložení povinnosti k odvodu za porušení rozpočtové kázně.

Z uvedeného lze dále dovodit, že rozhodnutím příslušného finančního úřadu je **poskytovatel dotace vázán**. V kontextu právního názoru druhého senátu Nejvyššího správního soudu tedy neobstojí část Metodiky, která stanoví, že řídící orgán není stanoviskem správce daně vázán.

Ze stejných důvodů nelze nalézt odpovídající zákonnou oporu pro závěr, že by poskytovatel dotace měl být oprávněn vymáhat **vrácení již vyplacených finančních prostředků**, neboť tato kompetence svědčí finančním úřadům, které jsou oprávněny provést daňovou kontrolu a vydat ve věci platební výměr, proti kterému je příjemce dotace oprávněn podat odvolání a následně se případně domáhat i jeho přezkumu ve správním soudnictví.

Nevyjasněn naopak zůstává postup, který je příjemcům dotace k dispozici v případě, že nesouhlasí s nevyplacením části dotace postupem dle § 14e rozpočtových pravidel. S ohledem na probíhající řízení před Ústavním soudem, jehož předmětem je přezkum ústavnosti výluky ze soudního přezkumu, je nutno brát se značnou rezervou jednoznačnou textaci ust. § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel, která soudní přezkum výslovně vylučuje. Vzhledem k (alespoň prozatím) nezpochybněné výluce z působnosti správního řádu a absenci jiné procesní úpravy nepřichází v úvahu odvolání či jiné opravné prostředky na úrovni orgánů veřejné správy.

S ohledem na probíhající řízení před Ústavním soudem, jehož předmětem je přezkum ústavnosti výluky ze soudního přezkumu, je nutno brát se značnou rezervou jednoznačnou textaci ust. § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel, která soudní přezkum výslovně vylučuje. Příjemce dotace je vystaven volbě mezi podáním žaloby proti rozhodnutí dle § 65 s.ř.s., či jinému právnímu zásahu dle § 82 s.ř.s. Rozkolísanost judikatury Nejvyššího správního soudu nicméně nemůže být na újmu adresátům veřejné správy,[7] proto musí být žalobci umožněno, aby oba z nabízejících se žalobních typů použil současně, přičemž je věcí správního soudu, aby sám posoudil, v jakém procesním režimu bude akt veřejné správy přezkoumávat.

Toto, poněkud provizorní, řešení je možné volit až do té doby, než bude procesní režim postaven judikaturou Nejvyššího správního soudu na jisto. Významným milníkem bude jistě i rozhodnutí Ústavního soudu ve věci přezkumu ústavnosti výluky ze soudního přezkumu; toto rozhodnutí přinejmenším naznačí další postup, nicméně nelze vyloučit, že se tato otázka stane v budoucnu předmětem rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Hospodářským subjektům, kterých se výše uvedené otázky dotýkají, proto lze jedině doporučit, aby bedlivě sledovaly směr, kterým se bude ubírat náhled Nejvyššího správního soudu i to, jak se k věci postaví Ústavní soud. Do té doby je třeba smířit se s tím, že přes deklarovanou snahu zákonodárce zjednodušit proces čerpání dotací z evropských fondů, je v této oblasti nejvýše polojasno.

JUDr. Ondřej Moravec, Ph.D.,
advokát

Advokátní kancelář Hartmann, Jelínek, Fráňa a partneři, s.r.o.

Sokolovská 49
186 00 Praha 8 - Karlín

Tel.: +420 225 000 400
Fax: +420 225 000 444
e-mail: recepcepha@hjf.cz

---
[1] Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů.
[2] Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.
[3] Srov. důvodová zpráva k návrhu k novele rozpočtových pravidel č. 465/2011 Sb.
[4] Čl. 3.10.3. Metodiky.
[5] Ust. § 44 zákona č. 218/2000 Sb.
[6] Srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 5 A 55/2011-68 ze dne 12.2.2004 nebo z novější doby rozsudek č.j. 3 Aps 9/2012-29 ze dne 24.4.2013.
[7] Takto srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu 2 As 42/2014-33 ze dne 3.7.2014.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Když společník není dodavatel. NSS znovu řešil daňový „švarcsystém“ u společníků s.r.o.
- Zaměstnanecké akciové opční programy (ESOP)
- Nový režim pro dluhopisové financování
- Transfer Pricing: Na co si dát pozor s blížícím se koncem roku
- Souběh odepření nároku na odpočet daně a ručení za nezaplacenou daň dle rozsudku KONREO
- Odpovědnost finančních institucí za nesprávné investiční poradenství
- Vývoj jednání G7/OECD/USA v oblasti Pillar Two
- Současný trend mikrodomů a mobilních domů z pohledu financování a oceňování
- Švarcsystém a jeho daňová rizika u dodavatelů i odběratelů služeb
- Stabilizace úrokových sazeb hypotečních úvěrů a jejich vliv na trh nemovitostí
- Novinky z české a evropské regulace finančních institucí za měsíc září 2025