

9. 11. 2015

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

# Problematické aspekty soudního přezkumu dotací

Problematika dotací, ať už evropských či státních, je stále hojně diskutovaným tématem. V poslední době se rozvířila diskuze ohledně přípustnosti soudního přezkumu rozhodnutí o krácení či pozastavení výplaty dotace, kdy toto vyvrcholilo novelou ustanovení §14e odst. 4 zák. č. [218/2000](#) Sb. o rozpočtových pravidlech, jenž ve znění do 19. 2. 2015, stanovil, že přezkum rozhodnutí o pozastavení výplaty dotace není možný. V nálezu Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. 6. 2015 Ústavní soud deklaroval, že ustanovení vylučující soudní přezkum pozastavení výplaty dotace bylo protiústavní.

Narcis Tomášek & partneři  
advokátní kancelář

V článku bych se ráda věnovala problematice přezkumu rozhodnutí o krácení dotace, avšak jeho závěry se dají vztáhnout na všechny zásahy do jejich výplaty. K napsání tohoto článku mě inspiroval případ z praxe z roku 2014.

Centrum pro regionální rozvoj přiznává státní dotace na různé projekty rozvoje ve městech a obcích, a to i v řádech milionů korun. Podmínky pro výplatu dotace jsou uvedeny v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Subjekt, jemuž má být dotace poskytnuta, si po provedení dotovaného projektu podá žádost o platbu. Následně je Centrem provedena administrativní kontrola žádosti o platbu. Výsledkem kontroly je buď vyplacení dotace, její krácení či odmítnutí, podle toho, zda Centrum shledá při kontrole žádosti o platbu nějaká pochybení. V případě, že na základě administrativní kontroly shledá nedostatky a rozpory s rozhodnutím o poskytnutí dotace u určitého subjektu, uvede Centrum ve výsledcích administrativní kontroly, že se dotace krátí. V tomto případě Ústavní soud nastolil nutnost soudního přezkumu, což se promítlo i do aktuálního znění zákona o rozpočtových pravidlech.

V analyzovaném případě přímo na základě administrativní kontroly došlo ke krácení dotace, což by v souladu s nálezem Pl. ÚS 12/14 zakládalo právo na soudní přezkum. Avšak ve výsledcích kontroly žádosti bylo uvedeno, že v případě nesouhlasu subjektu s krácením dotace, je možné se proti výsledku kontroly odvolat a na základě tohoto odvolání dojde k zahájení veřejnosprávní kontroly. Subjekt dotací tedy toto odvolání v prosinci 2014 na základě poučení podal a Ministerstvo pro místní rozvoj provedlo kontrolu, jejímž výsledkem byl kontrolní protokol, proti kterému bylo na základě zákona č. [255/2012](#) Sb., kontrolního řádu, možno podat námitky, což bylo uvedeno i v poučení v protokolu o kontrole. Příjemce dotace využil i tento opravný prostředek. Konečným výsledkem celého procesu bylo Vyřízení námitek vedoucím kontrolního orgánu, který potvrdil oprávněnost krácení dotace.

Zde se dostáváme k jádru věci. Jelikož krácení dotace bylo provedeno na základě výše uvedeného procesu bez vydání správního rozhodnutí ve věci, vyvstává otázka přezkumu krácení dotace správním soudem. Jak již bylo výše uvedeno, do 19. 2. 2015 byl výslovně vyloučen soudní přezkum krácení dotace, což bylo shledáno jako protiústavní. Avšak vyskytuje se zde nadále ne jeden problém.

Ústavní soud sice deklaroval protiústavnost odmítnutí přístupu ke správnímu soudu ve věci krácení dotace (respektive pozastavení výplaty), nadále však zůstává sporné jakou formou se na něj obrátit.

V procesu popsaném výše bylo konečným aktem Vyřízení námitek proti protokolu o kontrole. Toto Vyřízení námitek bylo aktem, na základě něhož došlo ke krácení dotace. Přitom zákon č.

[255/2012](#) Sb., kontrolní řád, vyžaduje pro uložení sankce (krácení dotace, kterou příjemce legitimně očekává, je nepochybně sankcí) vydání správního rozhodnutí v řízení navazujícím na provedenou kontrolu. Zde ale správní rozhodnutí nebylo vydáno, poněvadž vůbec nedošlo k zahájení správního řízení. Tato skutečnost směřuje k úvaze, že je třeba učinit opatření vůči nečinnosti správního orgánu a následně případně podat žalobu proti nečinnosti správního orgánu dle ustanovení § 79 zák. č.

[150/2002](#) Sb., soudní řád správní (dále jen s.ř.s.) Tímto způsobem ovšem celou situaci vyřešit nelze a to z důvodu, že opravný mechanismus proti výsledku kontroly žádosti o vyplacení dotace nemá oporu v zákoně a to ani po účinnosti novely ze dne 20. 2. 2015. Ani zákon o rozpočtových pravidlech ani kontrolní řád žádný takový proces neupravují. Je zjevné, že celý tento postup, kdy odvolání proti výsledku administrativní kontroly žádosti o platbu vede k zahájení kontroly, je jakýmsi kvasiopravným prostředkem, jež si vytvořilo samo Ministerstvo.

Z výše uvedeného plyne, že je nutné za konečné rozhodnutí považovat už Vyřízení námitek. Avšak dosavadní konstantní judikatura obecně považuje Vyřízení námitek za akt, který není rozhodnutím ve smyslu § 68 s.ř.s., poněvadž se jím neukládají práva a povinnosti adresátům veřejné správy (rozsudek NSS sp. zn. 3 Aps 9/2012, rozsudek NSS sp. zn. 6 Ads 55/2013, rozsudek NSS sp. zn. 5 A 55/2001). Jestliže dojde k podání žaloby proti rozhodnutí, hrozí její zamítnutí z důvodu, že se Vyřízení námitek za správní rozhodnutí nepovažuje. Zde se však domnívám, že soud by k Vyřízení námitek měl v tomto případě přistoupit materiálně a uznat jej za rozhodnutí a to z následujících důvodů.

Opravné prostředky proti krácení dotace nemají oporu v zákoně. Nelze tudíž očekávat dodržení postupu dle ustanovení § 14 odst. 3 kontrolního řádu, to znamená, že pro uložení sankce bude vedeno správní řízení. Jelikož samo Ministerstvo, které tento systém vytvořilo, považuje Vyřízení námitek za konečné. Nebude proto existovat žádné jiné správní rozhodnutí, proti kterému by příjemce dotace mohl podat rozklad a případně poté správní žalobu. Opatření proti nečinnosti taktéž nelze uplatnit, poněvadž opravné prostředky, tak jak byly stanoveny Ministerstvem, nejsou v zákoně zakotveny. Zákon tedy neukládá povinnost správnímu orgánu, aby takto postupoval, nemůže být tedy ve smyslu zák. č. [500/2004](#) Sb., správního řádu, či zák. č. [150/2002](#) Sb., soudního řádu správního, nečinný.

Je však zřejmé, že Vyřízení námitek má pro žalobce naprosto stejné důsledky jako správní rozhodnutí v řízení bezprostředně navazujícím na finanční kontrolu, pokud by bylo vydáno. Není tedy možné dospět k závěru, že je zde správní žaloba proti rozhodnutí nepřipustná, jelikož příjemce dotace by byl zkrácen na svých právech tím, že nebylo provedeno správní řízení (na základě kvasiopravného prostředku nezakotveného v zákoně ani nemohlo), ale dotace byla krácena na základě Vyřízení námitek, jelikož ty byly v této věci rozhodnutím konečným. Vyřízení námitek je nutné považovat materiálně za správní rozhodnutí také z důvodu, že vrchnostensky ukládá subjektu povinnosti, jejichž obsah a rozsah tento subjekt nemůže nijak ovlivnit. Tento názor podporuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, sp. zn. 8 Ans 4/2013 – 44, v němž bylo uvedeno, že „k nevyplacení části dotace v důsledku tvrzeného porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie dle § 14e odst. 1 zákona č. [218/2000](#) Sb., o rozpočtových pravidlech, dochází na základě úkonu, který je rozhodnutím v materiálním smyslu.“ I Nejvyšší správní soud tedy zvolil materiální hledisko, kdy zcela správně zohledňuje širší pojetí správního rozhodnutí dle ustanovení § 65 s. ř. s., kdy toto není omezeno tím, zda jde o rozhodnutí ve smyslu § 9 správního řádu.

Jestliže je sporné, zda lze uznat Vyřízení námitek v popsaném případě za správní rozhodnutí, nabízí

se ještě možnost podat žalobu proti nezákonnému zásahu správního orgánu dle ustanovení § 82 s.ř.s. Ačkoliv osobně v popsané situaci považují tento akt za správní rozhodnutí z důvodů nastíněných výše, judikatura správních soudů je konstantní a je reálně možné, že soud na judikatuře setrvá, ačkoliv jde o specifickou situaci. V případě argumentace ohledně zásahové žaloby, musí žalobce tvrdit, že došlo k zásahu do čl. 11 Listiny[1], jehož integrální součástí je i legitimní očekávání, kdy bylo rozhodnuto o poskytnutí dotace, která byla následně krácena. Žalobce musí tvrdit, že krácení bylo nezákonné, poněvadž pro něj nebyly splněny podmínky, to znamená, že nebyly naplněny podmínky uvedené v rozhodnutí o poskytnutí dotace stanovující důvody pro její krácení.

Problém, který nejasná povaha Vyřízení námitek vyvolává, je zásadní. Nelze totiž podat dvě žaloby v téže věci, to znamená, není možné podat žalobu proti rozhodnutí a zároveň zásahovou žalobu proti témuž Vyřízení námitek. Důvod je nasnadě. Zásahová žaloba je dle ustanovení § 56 odst. 3 s.ř.s. přednostně projednávána na rozdíl od žaloby proti rozhodnutí. Při podání obou žalob by měla být zásahová žaloba projednána přednostně. Jestliže by soud projednávání zásahové žaloby zahájil, žalobu proti rozhodnutí by odmítl z důvodu litispendence. Případně pokud by před zahájením projednávání žaloby proti rozhodnutí shledal, že zásahová žaloba není přípustná, jelikož Vyřízení námitek je rozhodnutím, zásahovou žalobu by zamítl a žalobu proti rozhodnutí následně odmítl, protože jde o res iudicatae. Jediné možné řešení je proto podat žalobu proti rozhodnutí a zevrubně odůvodnit, proč se zrovna na tento případ nevztahuje judikatura týkající se povahy Vyřízení námitek. Do odůvodnění je případně uvést i skutečnost, že v případě, že se soud neztotožní s argumentací ohledně povahy Vyřízení námitek, pak nechť žalobu posoudí jako žalobu proti nezákonnému zásahu, kdy je třeba popsat v čem, je nezákonný zásah spatřován.

Celá situace má však ještě jednu možnou rovinu. Ministerstvo vytvořilo systém opravných prostředků, aniž by proto mělo oporu v zákoně. Avšak v čl. 2 odst. 3 Ústavy[2] je zakotveno, že orgány veřejné moci nemohou činit to, co jim zákon neukládá. Je proto otázkou, jak by měl přistoupit správní soud k žalobě (ať už proti rozhodnutí či zásahu), která je podána až proti Vyřízení námitek, kdy tyto jsou v uvedeném případě opravným prostředkem poskytovaným bez opory v zákoně. Příjemce dotace by se totiž měl bránit už proti Výsledku kontroly žádosti o platbu, poněvadž ke krácení dotace došlo již tímto Výsledkem. Proto by se mohlo stát, že správní soud žalobu podanou až proti Vyřízení námitek dle poučení poskytnutého přímo správním orgánem odmítne jako opožděnou, jelikož Vyřízení námitek bylo vydáno zřejmě až po uplynutí dvouměsíční lhůty pro podání žaloby, která měla být směřována již proti Výsledkům kontroly.

Zde se však domnívám, že nemůže jít k tíži příjemce dotace, že se řídí poučením vydaným správním orgánem, přestože toto poučení nemá oporu v zákoně. Správní řád ve svých ustanoveních upravujících lhůty k podání, přímo počítá s tím, že může být účastník nesprávně poučen, a tuto skutečnost mu k tíži nepřičítá (např. § 83 odst. 2 správního řádu). Stejný názor sdílel i Ústavní soud, kdy ve svém nálezu sp. zn. IV.ÚS 3476/11 ze dne 31.01.2012 uvedl, že „orgány veřejné moci mají při posuzování toho, zda určitý procesní prostředek ochrany práva byl podán řádně a včas, povinnost respektovat princip důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci.“[3] Potvrdil tak skutečnost, že účastníku řízení nesmí být na újmu, pokud při využití takového prostředku proti rozhodnutí orgánu veřejné moci postupoval v dobré víře ve správnost v něm obsaženého poučení, ačkoliv to bylo ve skutečnosti poučení nesprávné. Byl-li účastník řízení tímto způsobem nesprávně poučen o možnosti podat proti rozhodnutí správního orgánu opravný prostředek, jenž ze zákona nebyl v dané věci objektivně přípustný, nelze mu to přičíst k tíži. Navíc v rámci dobré správy by při vrchnostenských aktech neměl za chybný postup správního orgánu odpovídat příjemce, který není v rovném postavení s tímto orgánem. Proto by ani neměla nastat opačná situace, kdy se příjemce dotace bude řídit zákonem a podá žalobu už proti Výsledku kontroly, a tato žaloba bude označena jako nepřipustná dle ustanovení § 68 písm. a) s.ř.s. tedy z důvodu nevyčerpání opravných prostředků.

Závěr je, že i v případě, že je určitý akt vyloučen ze soudního přezkumu zákonem, lze se domoci jeho přezkoumání, zasahuje-li do základních práv a svobod, a to na základě čl. 36 odst. 2 věta druhá Listiny, jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/14. Problematické už může být jakou žalobou se na soud obrátit. Ze skutečností uvedených výše vyplývá, že systém poskytování dotací a následné zásahy do jejich výplaty nejsou upraveny dostatečně, naopak jsou do značné míry matoucí a vyvolávají mnoho problémů, což jen nahrává korupčnímu prostředí. V právním státě by postup orgánů veřejné moci měl být zákonný a předvídatelný. Zákonnost ovšem neznamená pouze požadavek formy, ale také kvalitu obsahu. Protože jen kvalitní a jasné zákony motivují subjekty, aby se jimi řídily, nikoliv je obcházel. Pro orgány veřejné moci to s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy platí dvojnásob.

**Mgr. Barbora Hudková,**  
advokátní koncipient

[Advokátní kancelář Narcis Tomášek & partneři](#)

U Starého mostu 111/4  
405 02 Děčín III-Staré Město

Tel.: +420 414 114 019  
e-mail: [hudkova@aknt.cz](mailto:hudkova@aknt.cz)

-----  
[1] 2/1993 Sb. Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.

[2] Ústavní zákon č. 1/1193 Sb., Ústava České republiky.

[3] Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3476/11, ze dne 31. 01. 2012, bod 18.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Vybrané otázky poskytování zdravotních služeb na dálku](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [„Za každou kauzou je živý příběh“](#)
- [Ombudsman na Maltě - základní parametry a role. A v čem bychom se mohli poučit i my v Česku?](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Rozhovor s JUDr. Veronikou Janoušek Rudolfovou, samostatnou advokátkou specializující se na sportovní právo](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Fotbaloví agenti vs. FIFA ve světle stanoviska generálního advokáta Soudního dvora Evropské unie](#)