

Právní rámec a otázky evropských strukturálních fondů v kontextu českého práva

Základní právní předpisy – pozice poskytovatele dotace

- Ústava ČR č. 1/1993 Sb.
- Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých zákonů (Rozpočtová pravidla)
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole
- Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
- Základní právní předpisy – pozice Řídicího orgánu
- Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti
- Usnesení vlády č. 175/2006 (MŠMT – ŘO OPVK a OP VaVpl)
- Předpisy daného OP, které se stávají součástí Rozhodnutí resp. Smlouvy
- Zákon o finanční kontrole (§ 8a)

Charakteristika právního vztahu z dotace

Usnesení Zvláštního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2010, čj. Konf 14/2010 - 8, publikované pod č. 2115/2010 Sb. NSS

„právní vztah vzniklý poskytnutím dotace je veřejnoprávním vztahem. Poskytování dotací ze státního rozpočtu je činností spadající do oblasti veřejné správy, konkrétně do oblasti veřejných financí“

Postavení správního orgánu

Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nesmí správní orgán činit nic, k čemu jej zákon výslovně neopravňuje

Nález ÚS 226/1995 USn., sv. 3. viz též nález publikovaný pod č. 240/2005 Sb.,

„ani tehdy, kdy zákon vylučuje použití obecné úpravy správního řízení a nestanoví žádný procesní režim, nestávají se procesní aspekty vnitřní věci správních orgánů, které správní akty vydávají, nebo správních orgánů nadřízených. Takový postup by byl proti ústavní. Ústavní soud v této souvislosti vyložil čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod tak, že vyžaduje pro všechny případy rozhodování o právech stanovený postup, čili procesní úpravu garantující rovnost a vyloučení libovůle.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007 – 197

„Princip presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu hraje dále roli širšího interpretačního vodítka pro případ pochybností o rozsahu kompetence správních soudů: **v pochybnostech je nutné přezkum umožnit**. Není tedy možné připustit takový restriktivní výklad, který by vedl k omezení přístupu k soudu a zbavení fyzických a právnických osob právní ochrany. Ústavní povinnost obsažená v čl. 36 odst. 2 Listiny se odráží v ustanovení § 6 s. ř. s., který stanoví, že „z rozhodování ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon.“

K aplikaci § 14e Rozpočtových pravidel

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, č. j. 9As 132/2013, ve kterém NSS zásadním způsobem vymezuje právní charakter postupu poskytovatele dotace podle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech („rozpočtová pravidla“):

„Institut nevyplacení části dotace dle § 14e rozpočtových pravidel (fakticky pozastavení výplaty v určité výši) je jednak fakultativní, a jednak nepředstavuje konečnou administrativně právní fázi postupu správního orgánu ve věci příjemce dotace, a to již proto, že tu nejde o žádný správní úkon, nýbrž (toliko) o faktické pozastavení platby neodehrávající se v režimu správního řízení, jak výslovně stanoví § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel“...

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 107/2013 ze dne 6. 3. 2014, ve kterém NSS opětovně konstatuje, že

„Samotné nevyplacení části dotace není správním úkonem již proto, že se jedná (toliko) o faktické pozastavení platby nemající se správním řízením 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. Také tuto informaci nazývá zákon opatřením a také ve vztahu k tomuto aktu vylučuje užití správního řádu, jakož i jeho soudní přezkum...“)

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007 - 87, že

„(p)oužití právního předpisu nebo jeho ustanovení, která na věc nedopadají, je důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu (rozsudku krajského soudu), mohlo-li mít za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách. Soud nezruší takové rozhodnutí, u něhož je možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž.“

Usnesení Nejvyššího správního soudu z 30.5.2014, č. j. 2 As 12/2014 – 43 o přerušení řízení a předložení Ústavnímu soudu návrhu na zrušení ustanovení § 14e odst. 4 Rozpočtových pravidel v části „a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání“. Spisová značka: Pl. ÚS 12/14

Z výše uvedeného vyplývá, že **rozhodnutí o poskytnutí dotace** není samo o sobě titulem k vyplacení dotace, ale příslibem vyplacení dotace při splnění dalších podmínek. **Navzdory obecnému pravidlu, že na dotaci není právní nárok, je tedy objektivně způsobilé vyvolat u**

příjemce legitimní očekávání, že dotace bude skutečně vyplacena, samozřejmě za předpokladu, že příjemce splní stanovené podmínky. Ustanovení § 14 odst. 3 písm. g) rozpočtových pravidel v rozhodném znění stanovilo, že písemné rozhodnutí o poskytnutí dotace může obsahovat podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace splnit. Z toho implicitně vyplývá možnost poskytovatele nevyplatit dotaci v celé výši, pokud příjemce dotace stanovené podmínky neplní. Tomu ostatně odpovídá i výrok rozhodnutí o poskytnutí dotace, které váže poskytnutí dotace vedle jejího účelu též na soulad s žádostí o dotaci a soulad s podmínkami, které jsou součástí rozhodnutí a které upravují relativně podrobně povinnosti, které musí příjemce dotace splnit. **Nevyplacení části dotace pro nesplnění podmínek nepochybně zasahuje do právní sféry příjemce a autoritativně určuje jeho práva a povinnosti ve vztahu k přislíbené dotaci, alespoň pokud jde o tu část, kterou se poskytovatel rozhodl nevyplatit.**

Informace o aktuálním stavu a rizicích OP VaVpI

„V rámci této problematiky jsou již na ŘO OP VaVpI zasílány první žaloby ze stran příjemců, kteří napadají výklad aplikace § 14e zákona č. 218/2000 Sb. V současné době je MŠMT účastníkem soudního řízení již v cca 10 případech, ve kterých příjemci (z řad veřejných vysokých škol a ústavů Akademie věd ČR) napadají aplikaci § 14e rozpočtových pravidel. MŠMT v současné době intenzivně jedná s MF o změně rozpočtových pravidel, která by z procesního hlediska jednoznačně ošetřila jak postavení poskytovatele dotace, tak postavení příjemce, a to za účelem zvýšení právní jistoty v rámci dotačního vztahu, tak zvýšení efektivity a provázanosti celého systému.“

Přiměřenost opatření (sankce) ve vztahu k § 14e RP

Výňatek ze Sdělení MPO (ŘO OP PI) ve věci přezkoumání výběrového řízení

„Ve světle novějších znění PpVD a skutečnosti, že výběrové řízení bylo vyhlášeno po novele ZVZ měnící limity, se však sankce ve výši 25 % jeví jako nepřiměřeně vysoká. **S ohledem na znění § 14e zákona č. 218/2000 Sb. (rozpočtová pravidla), kde se praví, že poskytovatel při výměře sankce přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace (obdobně i čl. 98 Nařízení rady ES 1083/2006), i s odkazem na judikát NSS č. 2 Afs 49/2013 – 34 ze dne 23. 3. 2014, PK VŘ přistoupila na překvalifikování daného pochybení na bod Kategorizace nedostatků č. j. 35815/12/61100 a nově vyměřila sankci ve snížené výši 5 %.**“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.3.2014 č. 2Afs 49/2013-34, podle kterého

„Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, že označené nedostatky ve fakturaci při takto rozsáhlé akci lze považovat za méně závažné, zejména, když ze spisu či ze správních rozhodnutí nelze seznat, že by tato pochybení mohla (a jak) ovlivnit čerpání prostředků státního rozpočtu, či jeho smysl a účel v daném případě. Bylo tedy na stěžovateli, aby ve svém rozhodnutí uvedl úvahu o závažnosti nedostatků, a to zejména v případě, kdy se jeví jako formální, nesystémové a neohrožující čerpání prostředků jako celku.“

Změny podmínek dotace, ujištění správního orgánu

Podmínky dotace (práva a povinnosti) dány mj. Rozhodnutím o poskytnutí dotace

§ 14 odst. 14 RP – „Poskytovatel může změnit v rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci práva nebo povinnosti uvedené v odstavci 3 písm. c), e) až h, j) a k) **na základě žádosti příjemce**, tedy např.:

g) další podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace nebo návratné finanční výpomoci splnit,

k) ostatní povinnosti, které příjemce v souvislosti s poskytnutím dotace nebo návratné finanční výpomoci plní a jejichž nedodržení není neoprávněným použitím podle § 3 písm. e).“...

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 12. 2007, sp. zn. I. ÚS 544/06 a nález Ústavního soudu ze dne 10. 7. 2008, sp. zn. II. ÚS 2742/07, dle kterých

„[z] ústavněprávních hledisek je stěžejí akceptovatelné, pokud státní orgán při výkonu veřejné moci autoritativně přezkoumá a osvědčí určité skutečnosti, čímž vyvolá v jednotlivci dobrou víru ve správnost těchto skutečností a v samotný akt státu, aby následně jednotlivce sankcionoval za to, že tyto skutečnosti mocensky aprobované státem v předchozím aktu jsou nesprávné.“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012- 38

„Za dodržení podmínek, které se váží k udělení dotace, odpovídá příjemce dotace. Předpokladem vzniku práva dovolávat se legitimního očekávání je v takovém případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu.“