

LEGAL LIABILITY IN SUBSIDY LAW

Richard Bartes¹

Abstract

The paper deals with the legal liability in subsidy law, which is an integral part of financial law in the Czech Republic. The starting point of the research is the subsidy legal relationship and its entities who in some situations may be liable for the infringement. The aim of the paper is to identify possible problems related to legal liability of entities in subsidy legal relationships and to suggest possible improvement of the current situation. The research methods used in the paper are analysis and synthesis, description and comparative methods. The paper primarily derives information from in force and effective acts, existing case law of the Supreme Administrative Court or of the European Court of Justice. In conclusion, thanks to the relevant case law and the many amendments to the relevant acts (especially Act. No. 218/2000 Coll.) the legal certainty has been strengthened in the area of not yet very clear interpretation of (not only) legal liability in subsidy relationships.

Keywords

Legal Liability, Subsidy Law, Financial Law, Legal Certainty

I. Úvod

Dotační právo je subsystémem práva finančního, které se dle brněnské školy finančního práva dělí na část fiskální a nefiskální.² Fiskální část je tvořena mimo jiné rozpočtovým, daňovým či dotačním právem. Nefiskální část obsahuje právo finančních trhů, právo devizové či právo bankovní. Jinými slovy, zatímco fiskální část finančního práva spočívá v právní regulaci veřejných financí se zřetelem k veřejným fondům, nefiskální část finančního práva představuje právní regulaci finančních činností a peněžní masy.

Dotační právo je právem regulující veřejné výdaje a jako takové prošlo v minulých letech doslova turbulentními a opakovanými změnami. Jednalo se o postupný vývoj předmětné oblasti, který byl nutně (a většinou také vhodně) doplňován judikaturou především Nejvyššího správního soudu, potažmo Ústavního soudu. V každém případě mnohé změny měly vliv na právní jistotu příjemce dotace, resp. poskytovatele dotace v rámci dotačních právních vztahů, resp. v rámci dotačního procesu.

Přes mnoho provedených novelizací, stále nelze konstatovat, že jde z pohledu platné a účinné právní úpravy o oblast práva bezchybně regulovanou. Z toho důvodu se jedná o téma stále vysoce aktuální, jde o téma pro zainteresované osoby z praxe (ať už se jedná o příjemce dotace, poskytovatele dotace či další osoby uvedeným subjektům poskytující právní služby) vždy velmi důležité, pro teoretiky pak velmi atraktivní a inspirující. Důležitost, resp. atraktivita předmětné oblasti je rovněž umocněna i skutečností, že dotační právní vztahy regulují specifických okruhů finančních vztahů, jejichž předmětem je peněžní masa čerpaná z veřejných fondů, a to na různé dotované projekty (v ideálním případě) ve veřejném zájmu. Uvedené tak implikuje potřebnost, přesněji řečeno až nutnost zabývat se danou problematikou hlouběji.

¹ VSB-Technical University of Ostrava, Faculty of Economics, Department of Law, Sokolská třída 33, Ostrava 1, Czech Republic. E-mail: richard.bartes@vsb.cz.

² Mrkývka, a Pařízková (2012, s. 51-53).

Cílem příspěvku je identifikovat možné problémy spojené s právní odpovědností subjektů v dotačních právních vztazích a navrhnout možné zlepšení stávajícího stavu. Za tím účelem je v příspěvku užito metody analýzy a syntézy, metody deskriptivní a metody srovnávací.

II. Dotační vztahy a finančně právní odpovědnost jeho subjektů

Tzv. dotační vztahy (jakožto specifický druh finančně právních vztahů), které přirozeně mají své esenciální prvky (tj. subjekt, objekt a obsah). Jde o veřejnoprávní vztahy, jejichž subjektem je poskytovatel dotace na straně jedné, příjemce dotace na straně druhé. Zatímco poskytovatelé „státních“ dotací jsou demonstrativně³ uvedeni v § 14 odst. 2 zák. č. 218/2000 Sb., poskytovatelé dotací z územních rozpočtů jsou vymezeni v § 10a odst. 1 písm. a) zák. č. 250/2000 Sb., přičemž v druhém případě se jedná o jeden z mnoha projevů činnosti územních veřejnoprávních korporací v samostatné působnosti. O příjemcích dotací platí, že tito mohou být fyzické i právnické osoby, a to práva veřejného i soukromého.

Přirozeným výrazem veřejnoprávní povahy dotačních vztahů je nerovné postavení jejich subjektů, přesněji řečeno v daném případě jde o vrchnostenské postavení poskytovatele dotace, který autoritativně stanoví mimo jiné podmínky poskytnutí dotace, požadavky vážící se k úspěšnému získání dotace, popř. výši poskytované dotace. Přesto nelze uvažovat, natož přistoupit na absolutní jednostrannost uložení a plnění povinností pouze ve vztahu k příjemci dotace vyplývající z právního titulu, na základě kterého je příslušná dotace poskytována. V těchto intencích NSS (2010) judikoval, že obligován plnit závazky z dohody o poskytnutí dotace je také poskytovatel dotace, který je povinen podle uzavřené dohody poskytnout příjemci dotace nejenom příslušné peněžní prostředky na předem stanovený účel, ale rovněž je povinen poskytnout účinnou součinnost tak, aby příjemce dotace mohl plnit stanovený cíl, ke kterému se v dohodě o poskytnutí dotace zavázal.

III. Právní odpovědnost poskytovatele dotace

Protože dotační vztahy jsou právními vztahy, kde vrchnostenským postavením disponuje poskytovatel dotace, tento autoritativně rozhoduje o podmínkách poskytnutí dotace, jež jsou stanoveny v právním titulu, na jehož základě je příslušná dotace poskytována. Poskytnutí veřejných peněžních prostředků ve prospěch příjemce dotace je dobrodiní poskytovatele dotace, které nemá žádné protiplnění. Pomyslnou protiváhou je pouze příjemcova akceptace předem stanovených podmínek, které se zavazuje dodržet. NSS již dříve judikoval (2009), že *„je to poskytovatel dotace, který primárně svým rozhodnutím vytváří právní rámec, v jehož mezích má žadatel povinnost se pohybovat“*. Je tudíž zcela legitimní, aby právě poskytovatel dotace nesl právní odpovědnost za dostatečně určité vymezení podmínek, za jejichž splnění dotaci poskytuje. Pro případ, že poskytovatel dotace nedostatečně určité zvolí podmínky dotace, NSS konstatoval (2008b): *„Pokud zvolí při stanovení povinností neurčité právní pojmy, které nemají jednoznačnou zákonnou definici, musí následně unést i případné negativní důsledky vyplývající z již ustálené zásady, dle které nelze neurčitost právního pojmu v dohodě o poskytnutí prostředků klást k tíži příjemci finančních prostředků jakožto slabší strany“*. K nutnosti srozumitelnosti, resp. jednoznačnosti podmínek stanovených poskytovatelem dotace NSS dále judikoval (2014a), že poskytovatel dotace je povinen *„vymezit dotační podmínky jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem, který zajistí předvídatelnost postupu při případném zpětném vymáhání poskytnuté dotace či uplatnění sankčního odvodu, resp. stav, kdy příjemce bude mít jistotu ohledně obsahu dotačních podmínek“*. Jinak řečeno, podmínky, za kterých je dotace poskytována, jsou sice výrazem vrchnostenského postavení poskytovatele dotace, který s jejich použitím stanovuje právní rámec, v rámci kterého je dotace poskytována, přesto tyto podmínky musí být stanoveny v souladu s principy právní jistoty, předvídatelnosti,

³ Skutečnost, že jde o nikoliv taxativní výčet, vyplývá i z důvodové zprávy k zák. č. 218/2000 Sb., který uvádí, že okruh poskytovatelů dotací může být rozšířen zvláštním zákonem.

resp. legitimního očekávání. Předmětem kasační stížnosti již byla i nejasnost, která se mimo jiné týkala uzávěrky, do kdy měl příjemce dotace podat zprávu o závěrečném vyhodnocení dotovaného projektu. Poskytovatel dotace (Ministerstvo průmyslu a obchodu) toto datum sice zřetelně uvedl v rozhodnutí o poskytnutí dotace, avšak v podmínkách poskytované dotace (které byly nedílnou součástí rozhodnutí) bylo uvedeno datum odlišné. V situaci, kdy příjemce dotace vyhověl termínu uvedenému v rozhodnutí, avšak již nevyhověl (odlišnému) termínu uvedenému v podmínkách poskytnutí dotace, NSS konstatoval (2014c), že tato nejasnost stran různých termínů pro předložení závěrečné zprávy nemůže jít k tíži příjemce dotace. V případě možnosti dvojího výkladu musí být dle NSS (2017b) zvolen výklad ve prospěch příjemce dotace jako slabší strany.

IV. Právní odpovědnost příjemce dotace

Při porušení příslušných podmínek, resp. povinností ze strany příjemce dotace, zák. č. 218/2000 Sb. diferencuje tři základní právní instituty jako možný projev odpovědnosti příjemce dotace. Aplikací těchto právních institutů dojde k sankcionování příjemce „státní“ dotace. Právní instituty mohou mít následující podobu:

- a) nevyplacení, resp. snížení dotace ve smyslu § 14e zák. č. 218/2000 Sb.;
- b) odnětí dotace ve smyslu § 15 zák. č. 218/2000 Sb.;
- c) odvodu za porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44a zák. č. 218/2000 Sb.

Veškeré uvedené konkrétní podoby sankcionování jsou výrazem založení odpovědnosti příjemce dotace stran poskytování „státní“ dotace podle zák. č. 218/2000 Sb. Ve výsledku uvedené sankční právní instituty sice vedou vždy ke stejnému výsledku, tj. minimálně k omezení volného nakládání s veřejnými peněžními prostředky, avšak možnost aplikace konkrétní podoby sankce je odvislá od skutečnosti, zda přiznaná dotace byla svému příjemci již vyplacena či nikoliv (tj. časový okamžik s ohledem na vyplacení dotace).

V případě dotací poskytovaných z „územních“ rozpočtů, jsou sankční právní instituty omezeny toliko na odvod za porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 22 odst. 5 zák. č. 250/2000 Sb. (a s ním související penále).

Zatímco o odvodu za porušení rozpočtové kázně u „státních“ dotací má pravomoc rozhodnout pouze příslušný správce daně (místně příslušný finanční úřad), o nevyplacení, resp. snížení „státní“ dotace, jakož o jejím odnětí rozhoduje přímo poskytovatel této dotace. O odvodu za porušení rozpočtové kázně u „územních“ dotací rozhoduje v samostatné působnosti v případě obce obecní úřad, v případě kraje krajský úřad. Je-li dotace poskytována hlavním městem Prahou, o odvodu v samostatné působnosti rozhoduje Magistrát hlavního města Prahy, pokud je dotace poskytována městskou částí hlavního města Prahy, o odvodu rozhodne úřad příslušné městské části. V konečném důsledku je pro příjemce „státní“ dotace irelevantní, zda byl aplikován odvod za porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44a zák. č. 218/2000 Sb. nebo dotace nebyla vyplacena ve smyslu § 14e zák. č. 218/2000 Sb., neboť přislíbená dotace je mu vždy minimálně snížena. Rozdíl mezi uvedenými instituty tkví v subjektu realizujícím tento sankční instrument a v tom, zda jsou předmětem sankce veřejné peněžní prostředky, které již vyplaceny byly, popř. peněžní prostředky, které vyplaceny teprve být mají. NSS proto konstatoval (2017c), že jak rozhodnutí o odvodu, tak i rozhodnutí ve smyslu § 14e musí být řádně odůvodněny, a to právě s ohledem na obdobnou povahu, způsobené důsledky i důvody vydání.

Ad a) K nevyplacení, resp. k částečnému nevyplacení, resp. snížení dotace ve smyslu § 14e zák. č. 218/2000 Sb. lze přistoupit pouze za zákonem stanovených podmínek (tj. v případě důvodného podezření poskytovatele dotace, že příjemce porušil povinnosti stanovené právním

předpisem,⁴ nedodržel účel dotace nebo podmínky,⁵ za kterých byla dotace poskytnuta) a přirozeně tehdy, pokud přislíbená dotace nebyla doposud poskytnuta. V praxi však dochází k situacím, kdy dotace je poskytována postupně i v několika samostatných fázích.⁶

Ad b) Odnětí dotace ve smyslu § 15 zák. č. 218/2000 Sb. je možné z povahy věci pouze v situaci, kdy již bylo vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace a za zákonem stanovených podmínkách. Řízení o odnětí dotace (které je specifickým správním řízením) poskytovatel dotace zahájí tehdy, když zjistí, že došlo k zákonem presumovaným závadným skutečnostem.⁷ Řízení o odnětí dotace je však v praxi užíváno méně často než sankční instrumenty ve smyslu § 14e, resp. § 44a téhož zákona, neboť zásadně není uplatňováno v případech, kdy příjemce dotace porušil příslušné podmínky (povinnosti) uložené rozhodnutím (smlouvou) o poskytnutí dotace.

Ad c) Porušení příslušných podmínek stanovených rozhodnutím o poskytnutí dotace, popř. veřejnoprávní smlouvou může být považováno za porušení rozpočtové kázně (které může mít vícero forem⁸), a to v režimu buď zákona č. 218/2000 Sb., nebo zákona č. 250/2000 Sb. Zcela nezávisle na porušení rozpočtové kázně se příjemce dotace může svým jednáním současně dopustit i jiných deliktů. V této souvislosti lze například odkázat na možné porušení ustanovení zákona o veřejných zakázkách.⁹ Přesto ne každé porušení příslušných podmínek, resp. povinností má být *explicite* považováno za porušení rozpočtové kázně, na které má být reagováno sankčními mechanismy dotačního práva, což je jak v souladu s judikaturou ESD, tak i s judikaturou NSS. V případě rozsudku čtvrtého senátu Soudního dvora bylo judikováno (2011), že „konstatování menší nesrovnalosti nevede na základě zásady *proporcionality* k tomu, aby byly vyplaceny prostředky zčásti vymáhány zpět“. Svou podstatou je stejné i rozhodnutí NSS (2014c) konstatující, že „jakékoli porušení příslušné povinnosti ještě bez dalšího nepředstavuje neoprávněné použití či zadržetí prostředků dotace, které musí být vráceno zpět do veřejného rozpočtu“. Proto NSS (2004) připomíná roli odvodu za porušení rozpočtové kázně (jakožto právního instrumentu majícího mimo jiné sankční funkci), resp. jeho legitimní aplikaci v závislosti na neúčelovosti vynaložení veřejných peněžních prostředků, jakož i NSS připomíná, že neoprávněným použitím peněžních prostředků veřejného rozpočtu (jakožto jedna z forem porušení rozpočtové kázně) je třeba „rozumět vynaložení (tedy spotřebování) prostředků na určitý účel. Sankční odvod je třeba spojovat nikoliv s jakýmkoliv porušením rozpočtových pravidel, ale jen s použitím prostředků na jiný účel, v důsledku čehož prostředky státního rozpočtu nejsou v dané době užity k účelu, ke kterému byly určeny. Sankce je tedy třeba spojovat jen s odnětím rozpočtových prostředků stanovenému účelu. Je tak nerozhodné, že zákon nerozlišuje přechodné a trvalé neoprávněné použití rozpočtových prostředků, rozhodný je důsledek nakládání s prostředky, tedy zda jsou tímto nakládáním spotřebovány k jinému účelu a tím vyloučeno jejich vynaložení k účelu závazně určenému“. NSS (2008a) rovněž precizoval samotné neoprávněné použití peněžních prostředků veřejného rozpočtu, kterým se má na mysli „jejich neoprávněný výdej, tzn. jejich vynaložení, jež je v rozporu nejen s účelem, na který byly peněžní prostředky poskytnuty, nýbrž i s dalšími podmínkami stanovenými právním předpisem, smlouvou, případně rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční

⁴ Ve znění účinném do 19. 2. 2015 se porušením zákona mělo na mysli pouze porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek (dle zákona o veřejných zakázkách) spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. Platná a účinná právní úprava presumuje vícero možností porušení

⁵ Podmínky jsou stanoveny v rozhodnutí o poskytnutí dotace, popř. v dohodě o poskytnutí dotace.

⁶ Příjemce dotace například obdrží celou dotaci až po čtyřech letech. V rozhodnutí o poskytnutí dotace může být například stanoveno, že peněžní prostředky budou příjemci vypláceny postupně každý rok po částech.

⁷ Například § 15 odst. 1 písm. b) zák. č. 218/2000 Sb., tj. zjištění, že údaje, na jejichž základě byla dotace vydána, byly neúplné nebo nepravdivé.

⁸ Mezi případy porušení rozpočtové kázně ve smyslu rozpočtových pravidel patří například neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků; porušení povinnosti stanovené právním předpisem, rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace, které přímo souvisí s účelem, na který byla dotace poskytnuta a ke kterému došlo před přijetím peněžních prostředků z příslušných veřejných fondů a které trvá v okamžiku přijetí prostředků na účet příjemce.

⁹ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 28. 7. 2019].

výpomoci, za kterých byly tyto prostředky příjemci poskytnuty". Proto platí, že nikoliv každé porušení příslušné povinnosti je současně neoprávněným použitím veřejných peněžních prostředků (resp. obecněji porušením rozpočtové kázně) a jako takové nemá mít bez dalšího automaticky za následek vrácení těchto peněžních prostředků zpět do příslušného veřejného rozpočtu. Jinými slovy, i když ze strany příjemce dotace dojde k porušení příslušných podmínek, resp. povinností stanovených v souvislosti s poskytnutou dotací, které ve výsledku nemají žádný (či zcela zanedbatelný) vliv na účel, resp. konečný cíl poskytnuté dotace, odvody vyměřované orgány finanční správy jakožto sankční instrument v důsledku porušení rozpočtové kázně nejsou důvodné. Může se například jednat o pochybení příjemce dotace, které má ryze administrativní charakter (například opožděná úhrada faktury dodavateli (viz rozsudek NSS 2014c),¹⁰ která zásadně nemá žádný vliv na naplnění účelu dotace). NSS (2014c) také uvedl, že rozhodným momentem pro určení neoprávněného použití peněžních prostředků je moment jejich výdeje v rozporu s účelem jejich poskytnutí.

V. Právní jistota při interferenci vybraných sankčních opatření

Odvod za porušení rozpočtové kázně má mimo jiné sankční funkci, která by proto měla determinovat jeho použití v praxi, a to pouze jako následek za porušení příslušné podmínky, resp. povinnosti, jejíž materiální stránka ovšem dosahuje dostatečné úrovně. V těchto intencích NSS (2008a) uvedl, že „*sankční odvod je třeba vždy spojovat jen s neoprávněným nakládáním s finančními prostředky státu a jeho uložení nemůže být postaveno na ryze formalistickém přístupu, bez ohledu na skutečný stav věci. Klíčovou pro posouzení věci je tak skutečnost, zda daňový subjekt poskytnuté prostředky použil na úhradu nákladů přímo souvisejících s financováním podporovaného projektu*". Jinak řečeno, stěžejním je skutečnost, zda k neoprávněnému použití veřejných peněžních prostředků došlo v rozporu se stanoveným účelem dotace. Není tak přípustné, aby příjemce dotace (který má v průběhu správy odvodu postavení daňového subjektu) v důsledku své vady mající formální charakter, která navíc nemusí mít žádný vliv na plánovaný záměr, byl povinen k odvodu. Pokud je materiální stránka porušení příslušné právní povinnosti dostatečně vysoká, odvod by měl být přesto uložen v souladu se zásadou proporcionality, neboť ze strany veřejné moci jde o zásah do subjektivních práv příjemce dotace. NSS (2014b) rovněž konstatoval, že poskytovatel dotace v rozhodnutí o poskytnutí dotace může v souladu se zásadou proporcionality stanovit, které porušení příslušné podmínky považuje za závažné a které za méně závažné. V souladu se zásadou proporcionality by také mělo být učiněno stanovení odvodu, které by mělo korespondovat s rozsahem

a závažností porušení rozpočtové kázně. Aby rozhodnutí o stanovení odvodu bylo přezkoumatelné, stanovení odvodu by mělo být právě s ohledem na rozsah a závažnost porušení kázně řádně odůvodněno.

Sankční instrumenty v podobě odvodu za porušení rozpočtové kázně a opatření ve smyslu § 14e zák. č. 218/2000 Sb. na sebe často navazují, a dochází proto k jejich vzájemnému prolínání, resp. doplňování. Je však nutné diferencovat, zda financování (tj. samotné vyplacení dotace na dotovaný projekt) je realizováno (i) *ex ante* a nebo až (ii) *ex post*, neboť uvedené má vliv na povahu opatření ve smyslu již citovaného § 14e. Řádné určení momentu, kdy byly veřejné peněžní prostředky příjemci poskytnuty, totiž souvisí s určením momentu, kdy příjemce porušil rozpočtovou kázeň a s určením pravomoci poskytovatele dotace tuto situaci posoudit. Obecně platí, že poskytovatel dotace je oprávněn nevyplatit tu část dotace, kterou by její příjemce byl povinen odvést jakožto odvod za porušení rozpočtové kázně.

V prvním případě (i) jde o situaci, kdy dotace je svému příjemci vyplacena a tento poruší příslušné podmínky, což poskytovatel (subjektivně) považuje za porušení rozpočtové kázně ve

¹⁰ NSS nepovažuje dvouměsíční zdržení při převodu poskytnuté dotace z účtu příjemce dotace na účet dodavatele za zadržení dotace ve smyslu zák. č. 218/2000 Sb., neboť ve výsledku byla dotace využita v souladu s jejím původním účelem.

smyslu § 44 zák. č. 218/2000 Sb., a proto z jeho strany dochází k opatření ve smyslu § 14e (tj. k nevyplacení, resp. snížení dotace). O takovém opatření má poskytovatel zákonnou povinnost informovat bez zbytečného odkladu nejenom příjemce dotace, ale rovněž správce daně. O možném odvodu za porušení rozpočtové kázně má pravomoc rozhodovat výlučně příslušný správce daně. V případě, že správce daně rozhodne, že k porušení rozpočtové kázně ze strany příjemce dotace nedošlo, poskytovatel dotace je povinen zbylé peněžní prostředky (dotaci) příjemci vyplatit. V takovém případě má opatření ve smyslu § 14e, tj. nevyplacení (resp. snížení) dotace dočasný charakter a ve výsledku se proto jedná o pozastavení výplaty předmětné dotace. Výsledek kontroly správce daně je pro poskytovatele dotace závazný. Pokud by poskytovatel dotace zbylou část dotace příjemci přesto nevyplatil, čímž by fakticky nezákonně zadržoval veřejné peněžní prostředky, příjemce je oprávněn podat zásahovou žalobu ve smyslu § 82 soudního řádu správního, neboť by se poskytovatel dopouštěl nezákonného postupu, jak již judikoval NSSS (2017d). Dočasnost opatření ve smyslu § 14e zák. č. 218/2000 Sb., které spočívá v nevyplacení, resp. snížení dotace, je dána jeho povahou a časovým trváním vymezeným kontrolou správce daně. Interesantní otázkou zůstává, v jaké lhůtě je poskytovatel dotace povinen nevyplacenou část dotace příjemci vyplatit tehdy, když správce daně rozhodne, že nedošlo k porušení rozpočtové kázně. Zákon danou situaci nijak neupravuje. Za vhodný považuji právní názor¹¹ odkazující na možnou aplikaci § 14e odst. 4, dle kterého je poskytovatel dotace povinen vyplatit dotaci do 5 pracovních dnů ode dne právní moci rozhodnutí o námitkách konstatující, že k nevyplacení (snížení) dotace došlo neoprávněně. Na základě *analogia legis* lze uvedené ustanovení aplikovat na předmětnou (zákonem neupravenou) situaci, kdy nevyplacená (snížená) dotace má být vyplacena příjemci dotace (po té, kdy správce daně rozhodnul, že příjemce neporušil rozpočtovou kázeň, a proto nevyplacení, resp. snížení dotace mělo charakter toliko dočasný).

Naopak může nastat situace, kdy je poskytovatelem dotace učiněno opatření ve smyslu § 14e (tj. nevyplacení, resp. snížení dotace) a správce daně následně konstatuje porušení rozpočtové kázně, a vydá proto platební výměr stanovující příslušný odvod. V praxi je však nepřípustné, aby příjemce dotace uhradil odvod za porušení rozpočtové kázně tehdy, když již byl kvůli porušení stejných příslušných podmínek na dotaci jednou zkrácen (dotace nebyla vyplacena, resp. byla snížena). Proto § 44a odst. 5 písm. b) zák. č. 218/2000 Sb. ve znění účinném do 19. 2. 2015 stanovil správci daně zákonnou povinnost vůči stanovenému odvodu započíst částku, kterou poskytovatel dotace dosud nevyplatil z důvodu podezření na porušení rozpočtové kázně ze strany příjemce dotace. Správce daně tak musel učinit v rámci vydání platebního výměru. Uvedenou zákonnou povinnost, jakož i jednání správce daně, který započtení vykonal již v rámci platebního výměru, bylo možné pouze kvitovat, neboť platební výměr stanovující odvod má status exekučního titulu. Po novelizaci (tj. ve znění od 20. 2. 2015) se zákonná povinnost správce daně spočívající v započtení příslušné částky z díkce právní úpravy vytratila, což zdánlivě oslabilo právní jistotu příjemce dotace. Avšak s ohledem na to, že opatření ve smyslu § 14e, i odvod ve smyslu § 44a mají sankční povahu, nelze příjemce dotace sankcionovat (trestat) hned dvakrát za stejné porušení příslušné podmínky (povinnosti). Tudíž ani ve znění platné a účinné právní úpravy přirozeně nic nebrání tomu, aby správce daně i nadále v této situaci využil právní institut započtení.

Stejně tak může dojít k případu (ii), kdy se poskytovatel dotace (subjektivně) domnívá, že příjemce porušil příslušné podmínky ještě před tím, než mu byla dotace vyplacena. Jde o případ, kdy dotace je poskytována s ohledem na dotovaný projekt nikoliv *ex ante*, ale až *ex post*. Poskytovatel dotace učiní opatření ve smyslu § 14e a dotaci nevyplatí, resp. sníží. V takovém případě však půjde, na rozdíl od případu prvního (i), o konečné nevyplacení, resp. snížení dotace, protože správci daně není dána pravomoc rozhodnout o odvodu za porušení rozpočtové kázně tehdy, když příjemce nedisponuje dotací (příjemce tak nemohl neoprávněně

¹¹ Matušková, (2017).

použít veřejné peněžní prostředky). NSS (2017a) judikoval, že rozhodnutí poskytovatele o opatření dle § 14e musí v každém případě obsahovat informaci, zda je snížení dotace dočasné nebo konečné.

V praxi často dochází k prolínání financování *ex ante* a *ex post*. Příjemce dotace část dotace získá před realizací dotovaného projektu, část dotace získá až po jeho realizaci. Jestliže příjemce dotace poruší podmínky stran té části dotace, kterou již získal, poskytovatel pozastaví výplatu zbývajících částí dotace a správce daně má pravomoc rozhodnout o porušení rozpočtové kázně (byť dotovaný projekt byl již zčásti financován a porušení podmínky se týkalo právě této první, již vyplacené části dotace). Nevyplacení zbývajících částí dotace má proto povahu pouze dočasnou. Jinými slovy, pro stanovení povahy opatření ve smyslu § 14e zák. č. 218/2000 Sb. je zcela stěžejní určit, jestli porušení příslušných podmínek se týká již vyplacené části dotace nebo té části dotace, která má být teprve vyplacena.

VI. Závěr

Předmětný příspěvek se zabývá vybranými otázkami jednoho ze subsystémů finančního práva, a to sice práva dotačního. V příspěvku byla analyzována finančně právní odpovědnost, a to jak poskytovatele dotace, tak i příjemce dotace. Byly představeny, resp. analyzovány možné situace, při kterých je založena právní odpovědnost uvedených subjektů dotačních vztahů. Rovněž byly analyzovány právní následky, resp. sankce, které mohou být za zákonem stanovených podmínek těmto subjektům uloženy a následně byly vzájemně komparovány.

Na základě analýzy, která byla provedena v příspěvku, bylo jako relativně vážný problém identifikováno to, že u dotací poskytovaných z fondů územních samosprávných celků má příslušný poskytovatel dotace, na rozdíl od poskytovatele „státní“ dotace, jako sankční instrument pouze odvod za porušení rozpočtové kázně. Uvedené tak omezuje jeho možné sankčně-preventivní reakce na nežádoucí chování příjemce dotace poskytované z územního fondu.

Z analýzy uvedené v příspěvku vyplývá nerovné postavení poskytovatele dotace z územních fondů oproti poskytovateli státní dotace v oblasti využití všech zákonem stanovených druhů sankcí, které má poskytovatel státní dotace.

Pro řešení tohoto problému se nabízí následující varianty:

- a) zrovnoprávnit postavení poskytovatele dotací v případě „územních“ dotací s postavením poskytovatele „státních“ dotací stran možnosti využití všech zákonem přípustných sankcí formou novely zákona,
- b) novelizovat odvod za porušení rozpočtové kázně u „územních“ dotací tak, aby případná sankce byla pro příjemce dotace dostatečnou motivací k dodržení všech stanovených dotačních podmínek.

Především druhá z variant by primárně necílila na sankcionování, tj. potrestání příjemce dotace, který se provinil proti předem stanoveným podmínkám při poskytování dotace, ale spíše by sloužila jako motivace (současně i jako možná prevence), aby se příjemce dotace zdržel veškerého závadného jednání stran poskytnuté dotace.

Příspěvek vychází z platného a účinného stavu právní úpravy k 30. 6. 2019. Do této doby, jak již bylo v úvodu příspěvku uvedeno, prošla oblast dotačního práva *en bloc* doslova turbulentními změnami. Avšak nejenom díky mnohým novelizacím příslušných zákonů (především zák. č. 218/2000 Sb.), ale rovněž díky příslušné judikatuře (především NSS) byla posílena právní jistota v oblasti dosud ne příliš jasné interpretace stran (nejenom) právní odpovědnosti v dotačních vztazích.

Literatura

Matušková, T. (2017). *Problematické aspekty soudního přezkumu nevyplacení dotace*. Praha: *Soudní rozhledy*, 11-12/2018, 346.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2004, čj. 11 Afs 1/2004-73. In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting spol. s.r.o. Dostupné z <http://www.codexisacademia.cz/> (28. 07. 2019).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008a, čj. 9 Afs 1/2008-45. In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting spol. s.r.o. Dostupné z <http://www.codexisacademia.cz/> (28. 07. 2019).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008b, čj. 9 Afs 202/2007-68. In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting spol. s.r.o. Dostupné z <http://www.codexisacademia.cz/> (28. 07. 2019).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, čj. 1 Afs 100/2009-63. In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting spol. s.r.o. Dostupné z <http://www.codexisacademia.cz/> (28. 07. 2019).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, čj. 1 Afs 77/2010-81. In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting spol. s.r.o. Dostupné z <http://www.codexisacademia.cz/> (28. 07. 2019).

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 21. 12. 2011, *Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration vs. Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, C-465/10*. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1554386988586&uri=CELEX:62010CJ0465> (28. 07. 2019).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014a, čj. 5 Afs 90/2012-33. In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting spol. s.r.o. Dostupné z <http://www.codexisacademia.cz/> (28. 07. 2019).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2014b, čj. 62 Af 22/2013-66. In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting spol. s.r.o. Dostupné z <http://www.codexisacademia.cz/> (28. 07. 2019).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014c, čj. 4 As 117/2014-39. In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting spol. s.r.o. Dostupné z <http://www.codexisacademia.cz/> (28. 07. 2019).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017a, čj. 6 Afs 270/2015-48. In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting spol. s.r.o. Dostupné z <http://www.codexisacademia.cz/> (28. 07. 2019).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017b, čj. 6 Afs 55 /2016 - 70. In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting spol. s.r.o. Dostupné z <http://www.codexisacademia.cz/> (28. 07. 2019).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017c, čj. 6 Afs 270/2015-78. In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting spol. s.r.o. Dostupné z <http://www.codexisacademia.cz/> (28. 07. 2019).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2017d, čj. 9 Afs 168/2017-36. In: *CODEXIS ACADEMIA* [právní informační systém]. ATLAS consulting spol. s.r.o. Dostupné z <http://www.codexisacademia.cz/> (28. 07. 2019).

Mrkývka, P., Pařízková, I. (2012). *Základy finančního práva* (6. vyd.). Brno: Masarykova univerzita.

