

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích**, IČO: 60076658, se sídlem Branišovská 1645/31a, 370 05 České Budějovice, zastoupena Mgr. Karlem Masopustem, advokátem se sídlem Radlická 3185/1c, 150 00 Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/7, 118 12 Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2014, č. j. MŠMT 29543/2014-1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2015, č. j. 11 A 173/2014 – 47,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] V rámci Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace vydal žalovaný dne 23. 4. 2013 rozhodnutí o poskytnutí dotace pro projekt „Modernizace Fakulty rybářství a ochrany vod Jihočeské univerzity (FROV JU)“ (následně změněno dodatky ze dne 18. 11. 2013, ze dne 25. 11. 2013 a ze dne 30. 7. 2014) s tím, že projekt bude financován z části z prostředků státního rozpočtu a z části z rozpočtu Evropské unie (dále jen „dotovaný projekt“). V rozhodnutí (čl. VIII.) stanovil mj. Podmínky pro pozastavení plateb, podle nichž může být proplácení výdajů projektu ze strany ministerstva pozastaveno v případě, že nastanou zde uvedené skutečnosti.

[2] Žalovaný dopisem ze dne 12. 8. 2013 oznámil žalobkyni, že nabyl podezření na tzv. nesrovnalost, neboť žalobkyně měla v rámci dotovaného projektu porušit pravidla pro zadávání veřejných zakázek. Dle žalovaného nedodržela povinnost podle § 155 odstavec 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění rozhodném pro posuzovaný případ (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“). Dále žalovaný upozornil na povinnost žalobkyně zasílat veškeré dokumenty z výběrových a zadávacích řízení včetně nabídek a případných kvalifikačních dokumentací, jsou-li samostatné. Žalovaný z uvedeného vyvodil, že na straně žalobkyně mohlo dojít k porušení zásady transparentnosti při zadávání veřejné zakázky, neboť není možné ověřit, že vybraný uchazeč žalobkyni (zadavateli) předložil originály či úředně ověřené kopie kvalifikační dokumentace. Žalobkyně se k podezření žalovaného vyjádřila.

[3] Žalovaný dopisem ze dne 19. 9. 2013 oznámil žalobkyni pozastavení plateb s odůvodněním, že na základě šetření o podezření na nesrovnalost bylo třeba učinit opatření

podle ustanovení § 14e odstavce 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015 (dále jen „rozpočtová pravidla“).

[4] Žalobkyně proti opatření 19. 9. 2013 podala námitky, o nichž rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 1. 2014, námitkám zčásti vyhověl a opatření snížil z 10% na 2%. Žalovaný odkázal na článek 11 Pravidel pro výběr dodavatelů, podle nichž je žalobkyně (coby zadavatel) povinna vytvořit průkaznou stopu, popisující jednotlivé kroky provedeného výběrového řízení tak, aby byla objektivně možná kontrola souladu výběrového řízení s relevantními právními předpisy. V návaznosti na tyto závěry žalovaný vydal nové oznámení o pozastavení plateb (v pořadí druhé) a snížil výši pozastavené platby na 2%, nově tedy žalovaný žalobkyni pozastavil platby jen ve výši 11.779,73 Kč. Rovněž proti tomuto pozastavení plateb podala žalobkyně včasné námitky, které vyřídil žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 3. 2014, jímž rozhodl o nepřezkoumání námitky s odůvodněním, že se jedná o námitku opakovanou.

[5] Žalovaný dále podal v záležitosti svého podezření podnět na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), který dne 19. 11. 2013 vyzval žalobkyni k předložení kompletní dokumentace o předmětné veřejné zakázce. Následně tento úřad podnět žalovaného vyřídil dne 30. 4. 2014 sdělením, že neshledal důvody k zahájení správního řízení z moci úřední.

[6] Přestože Úřad pro ochranu hospodářské soutěže neshledal důvody k zahájení správního řízení z moci úřední, žalovaný své druhé oznámení o pozastavení plateb sice zrušil, avšak zároveň dne 14. 7. 2014 vydal oznámení o pozastavení plateb (v pořadí již třetí) ve výši 11.803,72 Kč. Toto rozhodnutí žalovaný odůvodnil změnou koeficientu daně z přidané hodnoty pro daný projekt a na své dosavadní argumentaci setrval. Vzhledem k nevyřízení námitek proti druhému pozastavení plateb (s tím, že se podle žalovaného jednalo o obsahově totožné námitky s námitkami vyřízenými již v odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti prvnímu pozastavení plateb), žalobkyně již k podání námitek proti třetímu pozastavení plateb nepřistoupila.

[7] V návaznosti na oznámení o pozastavení plateb žalovaný Oznámením o snížení dotace č. S-0257/11/01, ze dne 19. 8. 2014, č. j. MSMT-29543/2014-1, snížil dotaci na předmětný projekt s tím, že uvedenou část dotace příjemci nevyplácí s odkazem na § 14e rozpočtových pravidel; zároveň uvedl, že toto oznámení nahrazuje oznámení o pozastavení plateb ze dne 14. 7. 2014. (Námitku proti tomuto oznámení o snížení dotace žalovaný důvodnou neshledal rozhodnutím ze dne 7. 11. 2014, č. j. MSMT- 38760/2014-1). O snížení dotace informoval příslušný finanční úřad.

[8] Oznámení o snížení dotace žalobkyně dne 30. 10. 2014 napadla u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který žalobu (původně podanou na ochranu před nezákonným zásahem, po poučení soudu žalobu proti rozhodnutí) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. V první řadě se zabýval charakterem napadeného úkonu žalovaného, který byl učiněn podle ustanovení § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel a dospěl k závěru, že oznámení o snížení dotace je rozhodnutím v materiálním smyslu, resp. ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Vycházel zde z právního názoru, který vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 – 44. Zdůraznil však existenci rozdílu mezi samotným nevyplacením části dotace (či pozastavením platby části dotace) a snížením dotace. Na druhou stranu ve všech případech jde o úkon správního orgánu, v jehož důsledku není tomu, komu byla dotace poskytnuta, vyplacena celá částka. Poukázal i na nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, z něhož je zřejmé, že Ústavní soud považuje opatření podle ustanovení § 14e odstavce 1 rozpočtových pravidel za rozhodnutí.

pokračování

[9] Městský soud však nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, že žalovaný jako poskytovatel dotace neměl pravomoc vydat rozhodnutí o snížení dotace, neboť dle § 14e rozpočtových pravidel je poskytovatel oprávněn dotaci pouze pozastavit a nemůže se jednat o konečné rozhodnutí, jímž je dotace definitivně snížena. Dle městského soudu však vyplývá pravomoc žalovaného snížit dotaci za pochybení shledaná u žalobkyně z § 14e rozpočtových pravidel. Následně soud posuzovanou věc odlišil od případů, kdy poskytovatel přistoupil toliko k pozastavení výplaty dotace, a vyslovil, že jen v těchto případech jde dle judikatury Nejvyššího správního soudu o úkony pouze předběžné a dočasné. V daném případě však bylo oznámeno faktické snížení dotace, což městský soud vnímá jako rozhodnutí konečné. Neshledal ani důvod pro vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek pravomoci, či pro jiné zásadní vady ve smyslu § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), přičemž nedospěl k závěru, že by rozhodnutí bylo vydáno věcně nepříslušným orgánem.

II. Kasační stížnost

[10] Rozsudek napadla kasační stížností žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[11] Stěžovatelka spatřuje v napadeném rozsudku nesprávné posouzení právní otázky týkající se pravomoci žalovaného k vydání oznámení o snížení dotace a namítá, že městský soud nesprávně dovedl oprávnění žalovaného z ustanovení § 14e rozpočtových pravidel. Dle stěžovatelky rozpočtová pravidla v rozhodném znění žalovanému v postavení poskytovatele dotace vůbec neumožňovala snížit dotaci. § 14e tohoto zákona nelze vztahovat na konečné rozhodnutí ve věci. Nadto Úřad pro ochranu hospodářské soutěže jako jediný oprávněný k rozhodnutí o správním deliktu podle zákona o veřejných zakázkách nehledal žádné pochybení na straně stěžovatelky, ani finanční úřad příslušný k rozhodování o porušení rozpočtové kázně řízení v dané věci nezhájil a neuložil stěžovatelce odvod za porušení rozpočtové kázně za údajné pochybení.

[12] Městský soud dle stěžovatelky odkázal na § 14e rozpočtových pravidel, dle něhož poskytovatel nemusí za stanovených podmínek vyplatit část dotace, avšak nijak se nevypořádal s namítanou skutečností, že oprávnění k nevyplacení části dotace nemůže znamenat definitivní snížení dotace, nýbrž jen dočasné pozastavení její výplaty. Již v žalobě stěžovatelka upozornila na judikaturu (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2014, č. j. 9 As 132/2013 - 87, a ze dne 6. 3. 2014, č. j. 9 Afs 107/2013 - 26, usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2014, č. j. 2 As 12/2014 - 45, a nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14), jejíž jednoznačné závěry městský soud pomínil, resp. nesprávně vyvodil, že má význam jen pro případy faktického pozastavení výplaty dotace, nikoliv jejího snížení. Naopak se jedná o citelnější zásah, přičemž předmětná rozhodnutí nepřipouští, aby § 14e rozpočtových pravidel mohl sloužit nejen k dočasnému pozastavení výplaty dotace, nýbrž i k jejímu definitivnímu snížení, či po něm mohlo následovat konečné snížení dotace ze strany poskytovatele. Právě naopak. Nejvyšší správní soud dle označených rozsudků připouští jako konečné jen rozhodnutí o povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně, které je oprávněn vydat toliko příslušný finanční úřad. To městský soud nereflektuje, přestože dovedl, že přezkoumávané oznámení o snížení dotace lze vnímat jako konečné rozhodnutí poskytovatele dotace. Závěr, že poskytovatel dotace má dle § 14e rozpočtových pravidel pravomoc rozhodnout o definitivním snížení dotace, představuje nesprávné posouzení

právní otázky, které je důvodem předmětné kasační stížnosti. Stěžovatelka zároveň namítá, že se v této otázce městský soud rovněž odchýlil bez náležitého vypořádání od citované judikatury zdejšího a Ústavního soudu.

[13] Svou argumentaci podporuje stěžovatelka i odkazem na důvodovou zprávu k zákonu 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 (dále jen „novela č. 465/2011“), kterým bylo ustanovení § 14e do rozpočtových pravidel doplněno. Dle znění uvedené důvodové zprávy je porušení rozpočtové kázně oprávněn konstatovat výlučně územní finanční orgán a poskytovatel se ve fázi proplácení dotace může pouze domnívat, že k porušení rozpočtové kázně došlo. Tomu odpovídá i znění důvodové zprávy k zákonu č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „novela č. 25/2015“). Stěžovatelka uvádí, že k návrhu zákona, kterým se v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí mění i rozpočtová pravidla, vznesl v rámci meziresortního připomínkového řízení Nejvyšší správní soud připomínku, v níž upozornil, že v novelizovaném znění ani nadále není upraven vztah mezi pozastavením výplaty dotace dle § 14e a porušením rozpočtové kázně, přičemž provázání těchto institutů je žádoucí, neboť § 14e rozpočtových pravidel zjevně není určen k tomu, aby se pozastavení stalo fakticky konečným odejmutím dotace.

[14] Stěžovatelka poukazuje i na systematiku rozpočtových pravidel. Oprávnění poskytovatele s konečnou platností zasáhnout do přiznané dotace vyplývá z § 15, a to za taxativně vymezených podmínek. Takové rozhodnutí však plně podléhá proceduře dle správního řádu, přičemž zde od počátku existovala možnost soudního přezkumu. Opatření zařazené do § 14e rozpočtových pravidel a výslovně nepodléhající postupu dle správního řádu nemůže svým charakterem z logiky věci představovat konečný zásah do již přiznané dotace. Pravomoc ve věci konečného rozhodnutí zde přísluší finančnímu úřadu v řízení dle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“). Nelze tedy obsahově a systematicky přijmout závěr, že konečné rozhodnutí ve věci mohlo představovat opatření přijaté poskytovatelem dotace v jednoinstančním řízení mimo režim správního řádu a původně i bez možnosti soudní ochrany.

[15] V důsledku předestřené pojetí dle stěžovatelky nepozbývá ustanovení § 14e rozpočtových pravidel na svém významu, neboť plní především funkci preventivní, aby poskytovatel pro případ podezření na porušení vymezených povinností mohl výplatu dotace pozastavit, než domnělé pochybení přezkoumá k tomu oprávněný orgán, a předešel tím případnému zneužití veřejných prostředků. Je však naprosto absurdní, aby pouze na základě podezření mohlo dojít ke snížení dotace s konečnou platností. Na rozdíl od názoru městského soudu má stěžovatelka za to, že oznamovací povinnost poskytovatele dotace vůči příslušnému finančnímu úřadu dle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel reflektuje skutečnost, že jedině finanční úřad může s konečnou platností snížit dotaci v podobě odvodu za porušení rozpočtové kázně. Ten tedy následně vyvrátí či potvrdí domněnku poskytovatele dotace, na základě níž vydal opatření o nevyplacení části dotace.

[16] Jelikož tedy žalovaný (poskytovatel dotace) jako orgán veřejné moci může činit pouze to, co mu zákon výslovně dovoluje, je snížení dotace úkonem činěným nad rámec zákona, a proto musí být považován za nezákonný, resp. nicotný pro nedostatek pravomoci správního orgánu dle § 77 odst. 1 správního řádu.

pokračování

[17] Další stížnostní argumentace rozporuje závěr, zda stěžovatelka vůbec porušila své povinnosti, a směřuje tedy proti důvodům, o které se napadené rozhodnutí opírá, přičemž v tomto rozsahu považuje rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný. Stěžovatelka rovněž nesouhlasí s částí odůvodnění napadeného rozhodnutí, která byla vyslovena jako *obiter dictum*, tedy že žaloba byla podána předčasně, neboť dosud nebylo rozhodnuto o námitkách stěžovatelky, avšak soud zohlednil, že rozhodnutí bylo alternativně žalováno jako nezákonný zásah. Stěžovatelka upozorňuje, že v rozhodném znění rozpočtových pravidel nebylo možné proti opatření dle § 14e podat námitky, názor městského soudu proto není správný.

[18] Závěrem stěžovatelka navrhla předložení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, neboť se domnívá, že zde existuje rozporná judikatura (zejména již shora citovaný rozsudek ze dne 6. 2. 2014, č. j. 9 As 132/2013 – 87, od něhož se odchýlil rozsudek ze dne 3. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 – 44) týkající se otázky, zda lze opatření dle § 14e rozpočtových pravidel považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu a napadat jej žalobou dle § 65 s. ř. s. Byť stěžovatelka souhlasí s městským soudem, že předmětné opatření je rozhodnutím, namítá, že uvedený rozpor v judikatuře odporuje právu na spravedlivý proces a zcela se přičí zásadě právní jistoty i zákazu nedůvodně odchylného rozhodování v obdobných věcech.

[19] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti toliko konstatoval, že ji nepovažuje za důvodnou.

III. Předběžné posouzení věci a prejudikatura

[20] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou.

[21] Předně Nejvyšší správní soud upozorňuje, že věc rozšířenému senátu nepředkládá z důvodu, jež navrhovala stěžovatelka v kasační stížnosti. Je sice pravdou, že v otázce, zda je akt vydaný na základě § 14e rozpočtových pravidel rozhodnutím v materiálním smyslu, či nikoliv, nebyla judikatura Nejvyššího správního soudu jednotná, přesto již odpadl důvod pro předložení uvedené otázky k rozhodnutí rozšířenému senátu. V rozsudcích ze dne 6. 2. 2014, č. j. 9 As 132/2013 - 87, a ze dne 6. 3. 2014, č. j. 9 Afs 107/2013 – 26, Nejvyšší správní soudu dospěl k závěru, že opatření dle citovaného ustanovení není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Naopak následně osmý senát v rozsudku ze dne 3. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 – 44, vyslovil, že opatření dle § 14e rozpočtových pravidel je rozhodnutím, jehož vydání v náležité formě se dokonce lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s. Jelikož však Ústavní soud v nálezu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, jímž prohlásil za protiústavní vyluku ze soudního přezkumu předmětného opatření zakotvenou v § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel v rozhodném znění, jednoznačně vycházel z premisy, že opatření o nevyplacení části dotace dle § 14e rozpočtových pravidel je rozhodnutím v materiálním smyslu (to ostatně potvrzuje i odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky v čl. II.), Nejvyššímu správnímu soudu přísluší tento závěr do budoucna respektovat. Již v usnesení ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004 – 53, rozšířený senát vyslovil, že jeho pravomoc není dána v případě, kdy rozpor v judikatuře, případně odchylný názor předkládajícího senátu spočívá v akceptaci názoru Ústavního soudu. Nejvyšší správní soud proto považuje judikaturu, která nepokládá opatření dle § 14e rozpočtových pravidel za rozhodnutí v materiálním smyslu, za legitimně překonanou a vychází při posuzování daného případu ze skutečnosti, že jmenované opatření lze napadat žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a je rozhodnutím ve smyslu § 65a násl. s. ř. s.

[22] V rámci předběžného hodnocení věci má však šestý senát Nejvyššího správního soudu za to, že pro posouzení věci je rozhodné vyřešení otázky rozsahu či mezi pravomoci poskytovatele dotace dle § 14e rozpočtových pravidel, v nichž je oprávněn rozhodnout (resp charakteru opatření, které je poskytovatel na základě citovaného ustanovení oprávněn přijmout). Jak bude dále rozvedeno, jedná se kvalitativně o zcela jiný problém, než je povaha aktu jako rozhodnutí přezkoumatelného dle § 65 s. ř. s.

[23] Ustanovení § 14e rozpočtových pravidel v rozhodném znění (účinném do 19. 2. 2015) stanoví:

(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, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom přibližně 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 zbyvajících částí dotace.*

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

[24] Dle § 44a odst. 5 písm. b) *do plnění povinnosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně, kterým je neoprávněné použití dotace, se započítávají i částky, které poskytovatel dosud nevyplatil, protože se domnívá, že byla porušena rozpočtová kázeň.* Dle odst. 9 téhož ustanovení *správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále vykonávají finanční úřady podle daňového řádu.* Podle § 75 rozpočtových pravidel je příjemce dotace rovněž povinen provést finanční vypořádání vztahů se státním rozpočtem (k tomu též vyhláška č. 52/2008 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny vypořádání finančních vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem).

[25] V rozsudku ze dne 6. 2. 2014, č. j. 9 As 132/2013 – 87, Nejvyšší správní soud sice přezkoumával usnesení ve věci žaloby proti rozhodnutí o námitkách dle § 18 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), nicméně zabýval se i povahou opatření dle § 14e rozpočtových pravidel. Vyslovil zde, že „**[i]nstitut 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 (tolíko) o faktické pozastavení platby neodehrávající se v režimu správního řízení, jak výslovně stanoví § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel.** O ústavní konformitě tohoto ustanovení nemá Nejvyšší správní soud pochybnosti a ani stěžovatel v tomto směru ničeho nenamítá. Avšak i kdyby výhradu protiústavnosti § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel stěžovatel uplatnil, nemohl by ji v nynějším řízení Nejvyšší správní soud jakkoliv (např. návrhem dle čl. 95 odst. 2 Ústavy) řešit, a to dokonce i kdyby se s ní ztotožnil. Na uvedeném nic nemění ani fakt, že poskytovatel dotace informuje o nevyplacení části dotace finanční úřad. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl ve své předchozí judikatuře (viz např. rozsudek ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 As 28/2009-30), ochrany případně dotčené právní sféry se příjemce dotace může domáhat prostřednictvím žaloby **proti konečnému rozhodnutí vydanému v realizační fázi (zde v rámci rozhodnutí o povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně)**“ (zvýraznění doplněno).

[26] V usnesení ze dne 30. 5. 2014, č. j. 2 As 12/2014 – 45, kterým Nejvyšší správní soud předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení části ustanovení § 14e rozpočtových pravidel zakotvující výlukou ze soudního přezkumu opatření dle odst. 1, druhý senát zhodnotil právní úpravu předmětného institutu jako nedostatečnou, neboť „*neobsahuje žádné časové omezení účinků*

pokračování

tohoto 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 podobě odvodu, je finanční úřad, nikoli poskytovatel dotace“ (zvýraznění doplněno).

[27] Ústavní soud následně již shora citovaným nálezem sp. zn. Pl. ÚS 12/14 prohlásil vyluku ze soudního přezkumu předmětného opatření o nevyplacení části dotace, zakotvenou v § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel v rozhodném znění, za protiústavní. O opatření dle § 14e rozpočtových pravidel přitom hovořil jako o „pozastavení výplaty dotace“ či „pozastavení čerpání dotace“. Ústavní soud předmětné právní úpravě rovněž vytýkal, že neřeší situaci, kdy finanční úřad neshledá u příjemce dotace porušení rozpočtové kázně, avšak poskytovatel dotace přesto finanční prostředky dotace nevyplatí, přičemž chybí i lhůty pro rozhodnutí příslušných orgánů v této věci (odst. 40). I pokud by však poskytovatel dotace názor finančního úřadu o neporušení rozpočtové kázně respektoval a příjemci následně prostředky vyplatil, spatřuje Ústavní soud již v samotném prodlení v čerpání přiznané dotace vážný zásah do majetkových práv příjemce dotace, který vylučuje absenci soudního přezkumu předmětného opatření (odst. 52).

[28] Ke stejné stížnostní argumentaci jako v nyní projednávaném případě se vyjadřoval druhý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 17. 12. 2015, č. j. 2 Afs 226/2015 – 39, na nějž navázal rozsudkem ze dne 16. 2. 2016, č. j. 2 Afs 227/2015 – 38. Přestože podstatou sporů řešených druhým senátem byla nečinnost správního orgánu, který měl dle stěžovatele rozhodnout o rozkladu proti oznámení o snížení dotace, zabýval se i charakterem opatření dle § 14e rozpočtových pravidel. Vyslovil, že „nemůže přisvědčit názoru stěžovatele, že opatření podle § 14e rozpočtových pravidel má vždy jen dočasný charakter. V důsledku toho se nelze ztotožnit ani s navazující argumentací stěžovatele, podle níž žalovaný neměl pravomoc o snížení dotace s konečnou platností rozhodnout. Tato pravomoc byla žalovanému jako poskytovateli dotace dána na základě § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel. Oznámení tedy nelze mít za nicotné pro nedostatek pravomoci žalovaného. Namítal-li stěžovatel, že Oznámení je nicotným i proto, že „trpí takovými vadami, že jej nelze považovat za řádné rozhodnutí ve věci“, pak poukazuje opět jen na konečný charakter Oznámení. V tom však vadu Oznámení shledávat nelze“. Své závěry staví na tom, že v důsledku nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 došlo ke změně pojmání povahy správního aktu vydávaného podle § 14e rozpočtových pravidel a odkazy na důvodovou zprávu k zákonu, kterým byl § 14e do rozpočtových pravidel začleněn, považuje za nerelevantní.

[29] Právě od tohoto právního názoru, z důvodů blíže rozvedených níže, se chce předkládající senát Nejvyššího správního soudu odchýlit.

IV. Odchylný právní názor šestého senátu

[30] Šestý senát Nejvyššího správního soudu dospěl při předběžném posouzení věci k názoru odlišnému od shora citovaných rozhodnutí druhého senátu, zejména od názoru vysloveného v rozsudku č. j. 2 Afs 227/2015 - 38. Šestý senát totiž zastává názor, že opatření o nevyplacení části dotace, má dle zákona představovat jen dočasné pozastavení čerpání dotace, a § 14e rozpočtových pravidel tudíž nedává poskytovateli pravomoc rozhodnout o definitivním snížení dotace, tedy s konečnou platností modifikovat výši poskytnuté dotace přiznané rozhodnutím podle § 14 odst. 4 téhož zákona. K tomuto závěru dospěl předkládající senát na základě následující argumentace.

[31] Pro porozumění předmětné problematice je však třeba poukázat na relevantní právní úpravu v širším kontextu.

[32] O poskytnutí dotace rozhoduje poskytovatel dle § 14 rozpočtových pravidel, přičemž toto rozhodnutí bylo vyloučeno ze soudního přezkumu až do 19. 2. 2015. V rozhodnutí o poskytnutí dotace jsou rovněž stanoveny povinnosti, které je příjemce povinen v souvislosti s čerpáním dotace dodržet. Ve většině případů jsou však povinnosti příjemce dotace z konkrétního operačního programu obsaženy ve značném množství dokumentů (pravidla a příručky), na které je v rozhodnutí odkazováno. Jejich nedodržení v zásadě vede k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 rozpočtových pravidel, a v návaznosti na to k vydání platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně dle § 44a téhož zákona. Jak bylo již výše citováno, k rozhodování o odvodech jsou příslušné orgány finanční správy v řízení dle daňového řádu.

[33] Kromě porušení rozpočtové kázně náležející do kompetence finančního úřadu však zákon zná ještě i další dva instituty, prostřednictvím nichž stát zasahuje určitým způsobem do práv a povinností založených rozhodnutím o poskytnutí dotace. Rozhodování o nich přitom náleží poskytovateli dotace. Je to jednak předmětné „pozastavení výplaty dotace“ ve smyslu § 14e (možnost rozhodnout o *nevyplacení dotace nebo její části*), jednak odnětí dotace dle § 15 rozpočtových pravidel.

[34] K odnětí dotace může dojít v řízení vedeném dle správního řádu, jehož zahájení je vázáno na zjištění taxativně vymezených skutečností, kterými je však především pochybení již na samém počátku procesu, tedy v době, kdy byla dotace přiznána. Dále se může jednat o objektivní nedostatek finančních prostředků na straně veřejných rozpočtů, a jiné. Konkrétně lze zmínit neúplnosti či nepravdivosti údajů, na jejichž základě byla dotace poskytnuta, případně zjištění, že rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo vydáno v rozporu se zákonem nebo právem Evropské unie. Lze tedy uzavřít, že se jedná o velmi specifické případy. Na porušení povinností, kterými je příjemce dotace v souvislosti s poskytnutou dotací vázán, se však vztahuje řízení o odvodech za porušení rozpočtové kázně.

[35] Možnost poskytovatele dotace nevyplatit část dotace, domnívá-li se, že příjemce porušil pravidla pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, byla do rozpočtových pravidel včleněna až novelou provedenou zákonem č. 465/2011 Sb. v podobě § 14e od 30. 12. 2011. Důvodová zpráva k této novele říká, že „*[v] případech výdajů na veřejné zakázky spolufinancované z rozpočtu Evropské unie může poskytovatel při domněnce na neplnění pravidel pro zadávání veřejných zakázek u určité částky dotace pozastavit její vyplácení*“ (k bodu 13), a dále, že „*[v]zhledem k tomu, že porušení rozpočtové kázně, tzn. zejména neoprávněné použití, je oprávněn konstatovat výlučně územní finanční orgán (§44a odst. 8), 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*“ (k bodu 67).

[36] Ze smyslu a účelu zákona je tedy zřejmé, že opatření dle § 14e rozpočtových pravidel nemá sloužit ke konečnému snížení dotace ze strany poskytovatele. Byť po čistě prvotním přiblížení se k obsahu zákona jeho jazykovým výkladem by se mohlo jevit, že pokud je poskytovatel oprávněn *nevyplatit část dotace*, pak toto oprávnění nespočívá v ničem jiném, než v jejím snížení, není tento výklad správný. Z teleologie i systematiky zákona, jak je shora vymezena, jasně vyplývá, že s konečnou platností snížit (či krátit) již jednou přiznanou dotaci může jen příslušný finanční úřad formou platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně. Definitivně odejmout může poskytovatel dotaci jen v případě, že jsou splněny podmínky uvedené v § 15 rozpočtových pravidel, což jsou však důvody odlišné od těch, pro které lze dotaci pozastavit dle § 14e téhož zákona.

pokračování

[37] Nutno upozornit, že dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel může poskytovatel dotaci nevyplatit až do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. I to svědčí o závislosti předmětných institutů. Rovněž důvody, pro které může poskytovatel přijmout opatření o pozastavení výplaty dotace, jsou podmnožinou důvodů, pro které lze příjemce postihnout odvodem za porušení rozpočtové kázně. Porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek není ničím jiným, než jedním ze způsobů porušení rozpočtové kázně. Tomu odpovídá i důvodová zpráva k novele č. 465/2011, když ve vztahu k § 14e rozpočtových pravidel říká, že „*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)*“ [bod 18].

[38] Vzhledem k tomu, že právní úprava se v této oblasti neustále mění, je třeba upozornit i na její další vývoj. Byť nové znění zákona není pro nyní posuzovaný případ rozhodné, má při výkladu předmětného ustanovení také svůj význam. V současné době se připravuje kompletně nová koncepce řízení a kontroly veřejných financí (která upravuje i provádění kontrol příjemců dotací, neboť i v aktuální úpravě prověřují poskytovatelé příjemce v rámci finanční kontroly), která předpokládá i novelizaci rozpočtových pravidel. Do budoucna by vedení řízení a rozhodování o odvodech za porušení rozpočtové kázně příjemcem dotace mělo být svěřeno poskytovateli, a to v procesním režimu správního řádu. Finanční úřady tedy již nebudou provádět kontroly porušení rozpočtové kázně dle daňového řádu, jak je tomu nyní. Připravovaná úprava si totiž dává za cíl celou koncepci zjednodušit. Nelze přitom odhlédnout od důvodové zprávy (veškeré materiály včetně důvodové zprávy dostupné z: <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9YMBMJKY>), která upozorňuje na současný stav. Na několika místech se uvádí, že poskytovatel dotace zpravidla neshromáždí dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí o odvodu, neboť jeho odpovědnost (po provedení kontroly) končí předáním materiálů finančnímu úřadu (srov. např. obecná část, oddíl 1.2.2.2). Očekává se tedy zkvalitnění prováděných kontrol. Důvodová zpráva (obecná část, oddíl 1.5) dokonce výslovně zmiňuje, že podle současné úpravy, „*poskytovatel nemá pravomoc vést řízení ve vazbě na svá kontrolní zjištění*“. Z toho lze usuzovat, že poskytovatel skutečně nemůže mít tzv. poslední slovo v otázce definitivního snížení dotace.

[39] Jak namítá i stěžovatelka, opatření o pozastavení výplaty dotace by jistě donedávna nebylo vyloučeno z aplikace správního řádu a ze soudního přezkumu, pokud by se mělo jednat o rozhodnutí, kterým se definitivně snižuje dotace. Pro možnost poskytovatele platbu dotace pozastavit stačí jen podezření na porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Ve shodě se stěžovatelkou je šestý senát přesvědčen, že uvedený institut má sloužit k ochraně finančních zájmů před zneužitím prostředků dotace, a jedná se proto o jistou prevenci, nikoliv o konečné řešení věci. Nadto by zcela postrádala smysl oznamovací povinnost o přijetí opatření dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, kterou má poskytovatel vůči finančnímu úřadu, pokud by poskytovatel skutečně mohl snížit dotaci s konečnou platností bez ohledu na výsledek kontroly provedené finančním úřadem oprávněným rozhodnout o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Oporu výkladu, že poskytovatel může snížit dotaci trvale, nemůže skýtat to, že pozastavení výplaty dotace není časově nijak ohraničeno, či že se může stát, že dotace bude fakticky snížena a příjemce se již nikdy nedomůže, aby mu ji poskytovatel vyplatil celou, protože bude rozporovat závěry finančního úřadu. Právě absence časové hranice daného opatření, jakož i nedostatečné provázání rozhodování o pozastavení výplaty dotace a o porušení rozpočtové kázně, byla opakovaně předmětem kritiky.

[40] Tomu odpovídá i připomínka Nejvyššího správního soudu k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o řízení a kontrole veřejných financí, na níž odkazuje i stěžovatelka. V ní se k § 14e rozpočtových pravidel uvádí, že „[a]ni nadále (přes trvající nedostatek) není nijak upraveno jaký je vztah mezi pozastavením výplaty dotace podle § 14e a porušením rozpočtové kázně. I nyní novelizované ustanovení stanoví, že poskytovatel dotace informuje o opatření ministerstvo, pokud je dána jeho pravomoc ke řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně. Zdá se tedy, že by následně měl poskytovatel dotace či ministerstvo rozhodnout **s konečnou platností o tom, zda k porušení pravidel došlo nebo nikoliv (tomu ostatně svědčí podmínky pro přikročení k pozastavení výplaty dotace – postačí domněnka poskytovatele dotace)**. Porušení rozpočtové kázně je však vázáno až na situaci, kdy příjemce dotace již fyzicky prostředky obdrží. **Pozastavení se tak může fakticky stát konečným odejmutím, aniž je §14e k uvedenému účelu zjevně určen.** Nedostatečnost úpravy § 14e byla také kritizována Ústavním soudem v nálezu Pl. ÚS 12/14. Mělo by tedy dojít k jasnému provázání § 14e s ustanoveními o porušení rozpočtové kázně nebo jiným rozhodnutím, kterým by se závazně určilo, zda k porušení pravidel došlo nebo nikoliv a to v přiměřené době po přijetí opatření pole § 14e“ (zvýraznění doplněno). Jelikož připomínka je datována dnem 26. 8. 2015, nelze přisvědčit druhému senátu, že by se v důsledku nálezu Ústavního soudu (ze dne 16. 6. 2015, vyhlášeným ve Sbírce zákonů dne 1. 7. 2015) změnilo pojmání povahy správního aktu podle § 14e rozpočtových pravidel ve smyslu, jenž jmenovaný senát prezentuje. Změnilo se pouze chápání předmětného opatření jako rozhodnutí v materiálním smyslu, které, byť má povahu dočasnou, přesto již zasahuje do právní sféry příjemce dotace natolik, že je namístež již v této fázi připustit i jeho soudní přezkum. Ostatně v citované připomínce se na předmětný nálezh rovněž poukazuje, neboť i Ústavní soud neúplnost provázání citovaného ustanovení s rozhodováním o odvodech za porušení rozpočtové kázně kritizoval.

[41] Tento nedostatek právní úpravy však nemůže vést k akceptaci postupu, kterým je dotace na základě § 14e rozpočtových pravidel definitivně snížena, neboť by to vedlo k faktickému rozšíření pravomocí poskytovatele dotace jako orgánu veřejné moci. Naopak, není-li právní úprava úplná, a působí proto v některých případech zákonodárcem zjevně nezamýšlené důsledky, tím spíše by správní soudy měly obezřetně přistupovat k otázce, jakým způsobem správní orgán svá oprávnění využívá a nerezignovat na svou hlavní úlohu, již je poskytovat ochranu osobám, do jejichž práv je nezákonně zasahováno orgánem veřejné moci (zde poskytovatelem dotace do majetkových práv, i ve smyslu legitimního očekávání, příjemce dotace).

[42] Pro úplnost je třeba zdůraznit, že druhý senát směšuje dohromady otázku povahy opatření dle § 14e RozPr ve smyslu, zda se jedná o rozhodnutí či nezákonný zásah, a povahy tohoto opatření ve smyslu jeho charakteru, resp. ve smyslu pravomoci správního orgánu, kterou citované ustanovení zakládá. Zjednodušeně řečeno, něco jiného je otázka povahy opatření jako rozhodnutí, a tedy jeho přezkoumatelnosti dle § 65 s. ř. s., a otázka šíře oprávnění poskytovatele dotace tj. rozsahu jeho rozhodovací pravomoci. I když poskytovatel nemůže definitivně snížit dotaci, ale pouze na nějakou dobu pozastavit její platbu, může se jednat o tak citelný zásah, že rozhodnutí o něm musí být nutně přezkoumatelné v soudním řízení. Přesně takovou optikou na věc nazíral i Ústavní soud. To, že připustil soudní přezkum předmětného opatření jeho pojmání co do závěru, že jde o rozhodnutí v materiálním smyslu, neznámá, že tím mohlo dojít i ke změně charakteru oprávnění, které zákonodárcem zamýšlel udělit poskytovateli dotace, a že by snad mohla být jeho pravomoc rozšířena.

[43] Z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 nevyplývá, jak tvrdí druhý senát, že poskytovatel je oprávněn s konečnou platností zbavit příjemce práva (či legitimního očekávání) na poskytnutí přiznané dotace. Ústavní soud pouze upozornil, že v důsledku mezerovité právní úpravy může dojít k situaci, že opatření, které má být pouze dočasné, bude v konečném důsledku představovat definitivní řešení věci, byť to nebylo úmyslem zákonodárcem (tak závěry Ústavního soudu ostatně

pokračování

vykládá i Nejvyšší správní soud v citované připomínce ze dne 26. 8. 2015). Zákon totiž „nikterak neupravuje situaci, kdy finanční úřad dospěje ke zřívěru, že se o porušení rozpočtové kázně nejedná, a poskytovatel dotace s tímto názorem nesusobhlasí“ (odst. 39), a také „podústavní právní úprava nijak neřeší situace, kdy finanční úřad nevydá platební výměr ukládající příjemci dotace provést odvod za porušení rozpočtové kázně, a poskytovatel dotace přesto příjemci zadržované finanční prostředky nevyplatí. Nadto nejsou ani explicitně stanoveny žádné lhůty, v nichž mají příslušné orgány rozhodnout“ (odst. 40). Příjemce dotace se již nikdy nedomůže přezkumu opatření o pozastavení výplaty dotace, a to v žádné administrativní fázi poskytování dotace, či ukládání postihů za nedodržení stanovených povinností. K soudnímu přezkumu tohoto opatření totiž nedojde v případě vydání platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně, neboť soud bude již zkoumat toliko zákonnost platebního výměru (srov. odst. 40). Pouhé zpoždění plateb přitom samo o sobě představuje podstatný zásah do vlastnického práva příjemce. „I kdyby posléze poskytovatel dospěl ke zřívěru, že nedošlo ke porušení povinností příjemce, a následně pozastavené finanční prostředky příjemci vyplatil, prodlení v čerpání finančních prostředků z příznané dotace způsobené státem může být vážným zásahem do majetkových práv příjemce, neboť může vyvolat dodatečné finanční náklady, zdražení nebo dokonce zmaření celé plánované investice. Tedy i v důsledku pozastavení čerpání dotace zpravidla dojde ke zásahu do majetku příjemce tím, že mu bude způsobena majetková škoda“ (odst. 52).

[44] Druhý senát svým rozhodnutím prakticky převzal názor městského soudu (který byl vyjádřen jednak v rozsudcích napadených ve věcech sp. zn. 2 Afs 226/2015 a 2 Afs 227/2015, jednak v rozsudku ze dne 14. 9. 2015, č. j. 3 A 127/2014 – 73, s touto věcí do jisté míry souvisejícím), že ustanovení § 14e rozpočtových pravidel obsahuje dvě formy rozhodnutí, k nimž může poskytovatel přistoupit. Jedna z nich je mírnější a jedna citelnější. Poskytovatel v závislosti na míře prověření svých domněnek výplatu dotace buď pouze pozastaví, nebo dotaci s konečnou platností sníží. To však ze zákona nevyplývá, a pokud by tomu tak skutečně mělo být, zákon by jasně stanovil, že opatření dle § 14e rozpočtových pravidel může mít dvě formy v závislosti na tom, jak důsledně bylo vytykávané pochybení prověřeno. Tak tomu však není. Už vůbec pak nelze tento přístup schválit s odkazem na „zažitou správní praxi“, jak to udělal městský soud. Pokud některý poskytovatel dotace (Nejvyššímu správnímu soudu je z úřední činnosti známo dosud pouze žalované Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy) v době, kdy bylo předmětné opatření vyloučeno ze soudního přezkumu, začal praktikovat na základě § 14e rozpočtových pravidel postup, kdy nejdříve rozhodne o pozastavení výplaty dotace a následně přistoupí k jejímu definitivnímu snížení, nelze takové překročení zákonem svěřené pravomoci aprobovat s pouhým odkazem, že se jedná o zažitou správní praxi, obzvláště když se jedná o postup svědčící v neprospěch příjemců dotací jako slabší strany veřejnoprávního vztahu.

[45] Jestliže tak výslovně nestanoví zákon, je třeba, aby alespoň judikatura vymezila jasné hranice použití § 14e rozpočtových pravidel a požadovala, aby správní orgány vzájemně respektovaly svá rozhodnutí. Nelze přijmout závěr, že by každý z nich mohl za týchž skutkových okolností učinit odlišná zjištění, aniž by některý měl ve věci rozhodující slovo. Ze systematiky a účelu zákona vyplývá, že je to příslušný finanční úřad, resp. správce daně, který řádně prověří zjištěné skutečnosti a rozhodne, zda příjemce dotace porušil své povinnosti, a zda se tedy dopustil porušení rozpočtové kázně, a nemá proto s příznanými finančními prostředky již dále nakládat. Judikatura již vyvodila, že finanční úřad může uložit odvod za porušení rozpočtové kázně, přestože poskytovatel dotace realizaci dotovaného projektu zkontroloval, pochybení neshledal a dotaci v plné výši vyplatil (srov. rozsudky ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012 – 38, či ze dne 17. 7. 2014, č. j. 10 As 10/2014 – 43). Naopak to však platit nemůže, neboť by se to přičilo zásadě právní jistoty. Poskytovatel, který *nemusí vyplatit část dotace* na základě pouhé domněnky (ale po provedení opatření může pokračovat v proplácení zbývajících částí, § 14e odst. 3 rozpočtových pravidel), musí vědět, že jeho oprávnění není konečné,

a je povinen respektovat názor finančního úřadu. V opačném případě, bude neutěšenost současného stavu (nepřehlednost úpravy, nesouladné postupy správních orgánů, atd.) ještě prohloubena.

[46] Závěrem šestý senát upozorňuje, že dosavadní judikatura (předcházející rozsudkům druhého senátu, od nichž se chce nyní šestý senát odchýlit), jak je vidno ze shora citovaných pasáží, dočasnost opatření dle § 14e rozpočtových pravidel nevztahovala pouze na situaci, kdy poskytovatel rozhodl na základě citovaného ustanovení opravdu toliko o pozastavení výplaty dotace, a ne o jejím snížení. Tato judikatura z povahy věci předpokládala, že k jinému opatření na základě uvedeného ustanovení poskytovatel dotace ani přistoupit nemůže. Odkazovaná rozhodnutí se totiž vyjadřovala k „institutu“ dle § 14e rozpočtových pravidel a zcela obecně k ústavnosti výluky ze soudního přezkumu dopadající na opatření ve smyslu § 14e rozpočtových pravidel, tedy na jakoukoliv formu rozhodnutí, které je dle tohoto ustanovení přijato. Opačný výklad zcela popírá logiku citované judikatury. Šestý senát tudíž opírá své závěry o dosavadní chápání institutu „pozastavení výplaty dotace“ Nejvyšším správním i Ústavním soudem, jakož i o smysl a účel zákona, přičemž respektuje jednu ze základních zásad materiálního právního státu, dle níž orgán veřejné moci nemůže činit nic, co mu zákon výslovně nedovoluje (srov. náleze Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 650/05).

V. Závěr

[47] Jak bylo výše uvedeno, při rozhodnutí o kasační stížnosti se šestý senát nemůže vyhnout posouzení právní otázky, na jejíž řešení má názor odlišný od názoru již zaujatého v rozhodnutí jiného senátu Nejvyššího správního soudu, a to v rozsudku ze dne 17. 12. 2015, č. j. 2 Afs 226/2015 – 39, především však v rozsudku č. j. 2 Afs 227/2015 – 38 ze dne 16. 2. 2016. Proto šestý senát podle § 17 odst. 1 s. ř. s. postupuje věc rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu s otázkou, na niž si odpověděl záporně:

Je poskytovatel dotace oprávněn na základě § 14e rozpočtových pravidel vydat rozhodnutí, kterým se částka původně přiznané dotace definitivně snižuje?

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, Mgr. Jana Brothánková, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš Roztočil, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Lenka Matyášová. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právním otázkám předkládaným rozšířenému senátu.

V Brně dne 27. dubna 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu