

PRÁVNÍ POVAHA KONTROLNÍCH ČINNOSTÍ PŘI KONTROLE VEŘEJNÉ ÚČELOVÉ PODPORY POSKYTOVANÉ NA ŘEŠENÍ PROJEKTŮ VÝZKUMU, EXPERIMENTÁLNÍHO VÝVOJE A INOVACÍ

Miloslava Hálová*

Abstrakt: Článek se zabývá otázkou právní povahy kontrolních činností vykonávaných při poskytování veřejné účelové podpory na řešení projektů výzkumu, experimentálního vývoje a inovací. Východiskem je teoretické vymezení jednotlivých typů kontrolních činností, které se realizují v oblasti veřejné správy a jsou doktrinálně specifikovány v teorii správního práva. Na tomto teoretickém základu je následně provedena analýza zkoumaných kontrolních činností z hlediska subjektů a předmětu kontroly a z hlediska kritérií uplatňovaných při posuzování předmětu kontroly. Poskytnutá účelová podpora je v minimálním objemu stanoveném zákonem kontrolována každoročně formou standardní veřejnosprávní finanční kontroly podle zákona o finanční kontrole. Vedle toho je u každého podporovaného projektu po skončení jeho řešení, a v případě víceletého projektu i v průběhu jeho řešení, prováděna kontrola dosažených výsledků a jejich právní ochrany, jejíž součástí je také kontrola čerpání a využití podpory a vynaložených nákladů. Kontrola (hodnocení) dosažených výsledků je specifickou kontrolní činností ve veřejné správě, kontrolou *sui generis*, neboť kritériem zde není plnění právních povinností, ale plnění požadavků neprávní povahy (dosažení předpokládaných výsledků výzkumu, vývoje a inovací a plnění stanovených cílů projektu). Specifická povaha této kontroly se pak projevuje i v procesní úpravě kontrolního postupu realizovaného při jejím výkonu.

Klíčová slova: výzkum, vývoj a inovace, kontrola účelové podpory projektů, správní dozor, finanční kontrola, subjekt, předmět a kritéria kontroly, specifická kontrolní činnost

ÚVOD

Podpora poskytovaná z veřejných prostředků je v České republice hlavním zdrojem financování základního i aplikovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací (dále „výzkum, vývoj a inovace“), a má pro ně proto zásadní význam. Upravuje ji, v návaznosti na příslušné evropské předpisy, zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů (dále „ZoVVI“).¹

Podpora výzkumu, vývoje a inovací se poskytuje v podobě institucionální podpory nebo účelové podpory.²

Institucionální podporu lze poskytnout v případech vymezených zákonem,³ například na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace na základě zhodnocení jí dosažených výsledků, na mezinárodní spolupráci České republiky ve výzkumu a vývoji realizovanou na základě mezinárodních smluv, na operační programy ve výzkumu,

* JUDr. Miloslava Hálová, Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. Článek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i. (RVO: 68378122). E-mail: miloslava.halova@ilaw.cas.cz.

¹ Ustanovení ZoVVI citovaná a použitá v tomto článku jsou ve znění platném a účinném ke dni 17. 7. 2015.

² Ust. § 3 odst. 1 ZoVVI.

³ Ust. § 3 odst. 3 ZoVVI.

vývoji a inovacích nebo na jejich část zajišťující cíle ve výzkumu, vývoji a inovacích, na věcné nebo finanční ocenění mimořádných výsledků výzkumu, vývoje a inovací nebo na finanční ocenění propagace nebo popularizace výzkumu, vývoje a inovací a také na náklady spojené s činností Rady pro výzkum, vývoj a inovace, Grantové agentury České republiky, Technologické agentury České republiky a Akademie věd České republiky. Poskytovateli institucionální podpory jsou zřizovatelé výzkumných organizací a zákonem stanovená ministerstva.⁴

Účelovou podporu lze podle zákona poskytnout na grantové projekty, programové projekty, specifický vysokoškolský výzkum prováděný studenty doktorských nebo magisterských studijních programů v rámci jejich vzdělávání a na tzv. velkou infrastrukturu.⁵ Poskytovateli účelové podpory jsou Grantová agentura České republiky u grantových projektů,⁶ stanovený příslušný poskytovatel u programových projektů⁷ v průřezových a odvětvových oblastech výzkumu, vývoje a inovací stanovených vládou v Národní politice výzkumu, vývoje a inovací,⁸ Technologická agentura České republiky u ostatních programových projektů, příslušný územní samosprávný celek u projektů řešených v rámci programů stanovených těmito celky a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy u specifického vysokoškolského výzkumu, u projektů řešených v rámci programů mezinárodní spolupráce České republiky ve výzkumu, vývoji a inovacích a u projektů velkých infrastruktur schválených vládou.⁹

Příjemci podpory mohou být organizační složky státu, organizační jednotky Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra zabývající se výzkumem, vývojem a inovacemi,¹⁰ orga-

⁴ Ust. § 4 odst. 2 ZoVVI. Např. podle § 2 odst. 2 zákona č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, může být veřejná výzkumná instituce zřízena Českou republikou nebo územním samosprávným celkem, přičemž jménem České republiky plní funkci zřizovatele veřejné výzkumné instituce příslušné ministerstvo, jiný ústřední orgán státní správy nebo Akademie věd České republiky jako organizační složky státu. Pojem „výzkumná organizace“ je pro účely poskytování podpory vymezen v § 2 odst. 2 písm. d) ZoVVI.

⁵ Ust. § 3 odst. 2 ZoVVI. Pojem „velká infrastruktura“ je pro účely poskytování podpory vymezen v § 2 odst. 2 písm. f) ZoVVI.

⁶ Grantovým projektem je podle § 3 odst. 2 písm. a) ZoVVI projekt základního výzkumu náležející do některé ze skupin grantových projektů vyhlášených poskytovatelem, ve kterém si cíle a způsoby řešení projektu stanovuje sám příjemce podpory.

⁷ Programovým projektem je podle § 3 odst. 2 písm. b) ZoVVI projekt, ve kterém příjemce vyjadřuje, jakým způsobem a za jakých podmínek přispěje k naplnění cílů programu vyhlášeného poskytovatelem; řešení programového projektu může obsahovat i nezbytné činnosti základního výzkumu, pokud na ně navazují činnosti aplikovaného výzkumu, vývoje nebo inovací.

⁸ Národní politika výzkumu, vývoje a inovací České republiky je podle § 2 odst. 3 ZoVVI dokument schvalovaný vládou, který obsahuje základní cíle podpory, její věcné zaměření, předpoklad vývoje výdajů na výzkum, vývoj a inovace ze státního rozpočtu, z prostředků Evropské unie a ze soukromých zdrojů, priority aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací na období 4 až 6 let a opatření k jejich realizaci. Národní politika výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2009 až 2015 byla schválena vládou dne 8. června 2009 usnesením č. 729, Aktualizace Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací České republiky na léta 2009 až 2015 s vzhledem do roku 2020 byla schválena vládou dne 24. dubna 2013 usnesením č. 294.

Výzkum v průřezových oblastech tvoří program Bezpečnostní výzkum pro potřeby státu a Program bezpečnostního výzkumu České republiky (MV), Program aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity (MK), Resortní program „TIP“ a na období 2016–2021 Resortní program „TRIO“ (MPO) a Národní program udržitelnosti I a II (MŠMT), do výzkumu v odvětvových oblastech náleží program Komplexní udržitelné systémy v zemědělství (MZe), program Obranný aplikovaný výzkum, experimentální vývoj a inovace (MO) a Resortní program výzkumu a vývoje Ministerstva zdravotnictví.

⁹ Ust. § 4 odst. 1 ZoVVI.

¹⁰ Ust. § 1 písm. a) ZoVVI, jde zejména o Univerzitu obrany a Policejní akademii.

nizační složky územních samosprávných celků a právnické nebo fyzické osoby, které se ucházely o podporu, a v jejichž prospěch bylo poskytovatelem rozhodnuto o poskytnutí podpory. Je-li příjemcem podpory právnická nebo fyzická osoba, poskytuje se jí podpora formou dotace, je-li příjemcem podpory organizační složka státu, organizační jednotka Ministerstva obrany nebo Ministerstva vnitra zabývající se výzkumem, vývojem a inovacemi nebo organizační složka územního samosprávného celku, poskytuje se jí podpora zvýšením jejich rozpočtových výdajů v příslušném rozpočtu.¹¹ Formou, na základě které je účelová podpora poskytnuta, je písemná smlouva o poskytnutí podpory na řešení vybraného projektu (dále „smlouva o poskytnutí podpory“), kterou uzavírá poskytovatel s příjemcem podpory, je-li jím právnická nebo fyzická osoba. Náležitosti smlouvy upravuje ZoVVI, subsidiárně se smlouva řídí občanským zákoníkem. Je-li příjemcem podpory organizační složka státu, organizační jednotka Ministerstva obrany nebo Ministerstva vnitra zabývající se výzkumem, vývojem a inovacemi nebo organizační složka územního samosprávného celku, poskytuje se účelová podpora na základě rozhodnutí, které vydává poskytovatel podle rozpočtových pravidel (dále „rozhodnutí o poskytnutí podpory“). Formou rozhodnutí podle rozpočtových pravidel se dále poskytuje účelová podpora na specifický vysokoškolský výzkum a na mezinárodní spolupráci. Pro náležitosti rozhodnutí se přiměřeně použijí ustanovení o náležitostech smlouvy o poskytnutí podpory.¹²

Nezbytnou součástí systému financování výzkumu, vývoje a inovací a jedním z předpokladů jeho efektivnosti je kontrola čerpání a využívání veřejných prostředků poskytnutých na podporu výzkumu, vývoje a inovací a kontrola realizace výzkumných, vývojových a inovačních činností a jejich výsledků. Právní úprava této kontroly je v ZoVVI poměrně stručná a obsahově není příliš přehledná. Cílem tohoto článku je určit na základě věcné a právní analýzy povahu kontrolních činností uskutečňovaných při kontrole čerpání a využívání účelové podpory poskytnuté na řešení projektů výzkumu, vývoje a inovací a při kontrole výsledků dosažených při řešení podporovaných projektů (dále „kontrola účelové podpory projektů“).

1. OBECNĚ KE KONTROLNÍM ČINNOSTEM VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Z hlediska teorie správního práva lze rozlišit dva základní typy kontrolních činností ve veřejné správě. První z nich, někdy označovaná též jako správní kontrola, je kontrola, při níž mají vykonavatelé veřejné správy (správní orgány) postavení kontrolujícího a kontrola je vykonávána vůči adresátům veřejné správy, tedy fyzickým a právnickým osobám stojícím vně veřejné správy, ale také vůči institucím a orgánům uvnitř veřejné správy. Druhá, kterou lze obecně označit jako kontrolu veřejné správy, je pak kontrola, při níž jsou naopak instituce (orgány) veřejné správy kontrolovány institucemi stojícími vně veřejné správy, např. Parlamentem, soudy, Veřejným ochráncem práv, Nejvyšším kontrolním úřadem či samotnými občany.¹³

¹¹ Ust. § 2 odst. 2 písm. b) a c) a § 4 odst. 1 a odst. 2 písm. a) ZoVVI.

¹² Ust. § 9 odst. 1 až 6 ZoVVI, § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ Srov. KRAMÁŘ, K. in KINDL, M. – KRAMÁŘ, K. – RAJCHL, J. – TELECKÝ, D. *Základy správního práva*. Plzeň:

Kontrolní činnosti vykonávané při kontrole účelové podpory projektů výzkumu, vývoje a inovací podle ZoVVI, kterými se zabývá tento článek, provádějí poskytovatelé účelové podpory, kterými jsou zákonem vymezené státní orgány¹⁴ a územní samosprávné celky, tedy vykonavatelé a subjekty veřejné správy. Tyto kontrolní činnosti proto obecně náležejí do výše uvedené oblasti správní kontroly.

Teorie správního práva zařazuje do oblasti správní kontroly správní dozor, vnitřní kontrolu, finanční kontrolu, státní dozor nad veřejnoprávními korporacemi, a přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.¹⁵

Doktrinálním termínem „správní dozor“ jsou označovány kontrolní činnosti různého předmětového zaměření¹⁶ uskutečňované na základě zákona orgány veřejné správy vůči jim nepodřízeným subjektům, zejména právníkům a fyzickým osobám stojícím vně veřejné správy, tedy v postavení adresátů veřejné správy.¹⁷ Kontrolovanými subjekty mohou být i samotné orgány veřejné správy, pokud jsou na základě zvláštního zákona adresáty stejných povinností kontrolovaných formou správního dozoru jako adresáti stojící vně veřejné správy (např. stavební dozor, státní požární dozor), přičemž stále platí, že mezi nimi a kontrolujícími orgány nejsou vztahy nadřízenosti a podřízenosti. Vzhledem k tomu, že ve správním dozoru jde typově o vztah orgánů veřejné správy k subjektům (osobám) stojícím vně veřejné správy a mezi kontrolujícími a kontrolovanými není vztah nadřízenosti a podřízenosti, je kritériem správního dozoru pouze zákonnost, tedy plnění zákonem nebo na základě zákona stanovených právních povinností.

Vnitřní kontrola ve veřejné správě se naopak uskutečňuje v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti uvnitř veřejné správy, zejména v hierarchické struktuře státní správy,

Aleš Čeněk, 2006, s. 291 an., SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 228 an., MIKULE, V. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, Část sedmá, s. 499 an., HENDRYCH, D. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4. aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 190 an.

¹⁴ Grantová agentury České republiky a Technologická agentura České republiky jsou podle § 36 odst. 1 a § 36a odst. 2 ZoVVI organizačními složkami státu, správci rozpočtových kapitol státního rozpočtu a samostatnými účetními jednotkami.

¹⁵ Podrobněji k tomuto členění viz KRAMÁŘ, K. Finanční kontrola jako subsystem správní kontroly. In: K. Klíma – J. Jirásek (eds). *Pocta Jánů Grónskémú*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, s. 483 an. Dále srov. SLÁDEČEK, V., op. cit., s. 288, STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol., op. cit. 2012, s. 284, 299 an., KRAMÁŘ, K. K aktuálnímu vývoji právní úpravy kontrolních činností ve veřejné správě. In: K. Klíma a kol. *Odpovědnost veřejné moci*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2013, s. 198 an.

¹⁶ Např. stavební dozor podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, vodoprávní dozor podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, živnostenská kontrola podle zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, státní veterinární dozor podle zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, státní požární dozor podle zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, kontrola elektronických komunikací podle zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, bankovní dohled podle zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, inspekce podle zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů, inspekce podle zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, inspekce práce podle zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ KRAMÁŘ, K. in KINDL, M. – KRAMÁŘ, K. – RAJCHL, J. – TELECKÝ, D., op. cit., s. 266 an., STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol., op. cit., 2012, s. 283 an., SLÁDEČEK, V., op. cit., s. 230, HENDRYCH, D. in HENDRYCH, D. a kol., op. cit. 2014, s. 193.

a uvnitř orgánů veřejné správy, např. uvnitř ministerstev a jiných správních úřadů státu (služební dohled, instanční dozor).¹⁸ Jejich předmětem je v nejobecnějším vyjádření výkon činností plynoucích kontrolovaným orgánům a organizačním útvarům (odborům, oddělením) nejen z právních předpisů, ale i z interních norem (např. organizačního řádu). Tato kontrola není, respektive nemusí být upravena právními předpisy, protože při jejím výkonu nejde o právní vztahy mezi právními subjekty (osobami), ale o interní organizační a řídicí vztahy. Kontrola se zde provádí na základě principu „kdo řídí, kontroluje“, protože je nedílnou součástí řízení. Kritéria kontroly proto zahrnují nejen dodržování právních povinností, ale i další mimoprávní hlediska relevantní pro účelné a efektivní řízení činnosti podřízených orgánů, podřízených útvarů a podřízených úředníků veřejné správy.

Další kontrolní činnosti řazené teorií správního práva do správní kontroly mají z hlediska vymezení správního dozoru a vnitřní kontroly hybridní povahu, protože obsahují prvky obou těchto typů kontroly.

Finanční kontrola je pozitivněprávní označení pro kontrolní činnost, která je upravená zákonem o finanční kontrole¹⁹ a jejímž determinujícím znakem, na rozdíl od správního dozoru a vnitřní kontroly, není postavení a vzájemný vztah subjektů kontrolního vztahu, tedy kontrolujícího a kontrolovaného, ale předmět kontroly, kterým je hospodaření s veřejnými prostředky v případech vymezených tímto zákonem.²⁰ Do finanční kontroly spadají tři okruhy²¹ relativně odlišných kontrolních činností.

První je veřejnosprávní finanční kontrola, kterou vykonává Ministerstvo financí, finanční úřady, správci kapitol státního rozpočtu, územní samosprávné celky, řídicí orgány a platební agentura.²² Kontrolovanými subjekty jsou diferencovaně podle uvedených kontrolujících orgánů organizační složky státu, státní fondy, regionální rady regionů soudržnosti, ostatní státní organizace, poskytovatelé veřejné finanční podpory, příspěvkové organizace zřízené státem nebo územními samosprávnými celky, žadatelé o veřejnou finanční podporu a příjemci této podpory poskytované ze státních prostředků nebo z prostředků územních samosprávných celků a právnické a fyzické osoby, které jsou napojeny do systému řízení nebo využívání prostředků Evropské unie podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství.²³ Z uvedeného výčtu kontrolujících

¹⁸ Srov. KRAMÁŘ, K. in KINDL, M. – KRAMÁŘ, K. – RAJCHL, J. – TELECKÝ, D., op. cit., s. 291, STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol., op. cit., 2012, s. 302, SLÁDEČEK, V., op. cit., s. 228, HENDRYCH, D. in HENDRYCH, D. a kol., op. cit., 2014, s. 193.

¹⁹ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Ust. § 1 zákona č. 320/2001 Sb. Kontrola hospodaření s veřejnými prostředky je předmětem úpravy i jiných právních předpisů, takže v materiálním smyslu pojem finanční kontroly přesahuje působnost zákona o finanční kontrole. Více k tomu viz KRAMÁŘ, K. *Finanční kontrola jako subsystém správní kontroly*. In: K. Klíma – J. Jirásek (eds), op. cit., s. 489 an.

²¹ Finanční kontrola podle mezinárodních smluv upravená v části třetí zákona č. 320/2001 Sb. je zde pomínuta, protože není z hlediska zaměření článku relevantní.

²² Řídicí orgány jsou jmenované vládou, které odpovídají za realizaci operačních programů financovaných z fondů EU. Jsou jimi Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo průmyslu a obchodu a Magistrát hlavního města Prahy (dostupné z: <http://ec.europa.eu/regional_policy/cs/atlas/managing>, cit. 5. 7. 2015). Platební agenturou je Státní zemědělský intervenční fond, který je zprostředkovatelem finanční podpory z EU a z národních zdrojů. Postavení a činnost fondu upravuje zákon č. 256/2000 Sb.

²³ Ust. § 7 až 9 zákona č. 320/2001 Sb.

a kontrolovaných je zřejmé, že část veřejnosprávní finanční kontroly se realizuje ve vnitřních vztazích veřejné správy zejména mezi státními orgány a organizacemi, nikoli však na základě nadřízenosti a podřízenosti. Naproti tomu kontrola žadatelů o veřejnou finanční podporu a příjemců této podpory je kontrolou osob stojících vně veřejné správy (adresátů veřejné správy), což připodobňuje veřejnosprávní finanční kontrolu správnímú dozoru.²⁴

Dalšími dvěma okruhy finanční kontroly jsou řídicí kontrola a interní audit, které tvoří tzv. vnitřní kontrolní systém veřejné správy. Řídicí kontrola hospodaření s veřejnými prostředky se uskutečňuje uvnitř orgánů veřejné správy²⁵ na základě vztahů nadřízenosti a podřízenosti v souladu se zásadou „kdo řídí, kontroluje“, interní audit je pak kontrola, při níž organizačně a funkčně oddělený útvar uvnitř orgánu veřejné správy kontroluje přiměřenost a účinnost řídicí kontroly a správnost vybraných operací.²⁶ Lze říci, že řídicí kontrola a interní audit představují specifický případ vnitřní kontroly.

Kritéria finanční kontroly zahrnují kromě dodržování právních povinností i mimo-právní hlediska hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti hospodaření s veřejnými prostředky, která, pokud nejsou stanovena právními předpisy, technickými nebo jinými normami, musí být předem stanovena vedoucím orgánů veřejné správy na základě objektivně zjištěných skutečností.²⁷

Nejobsáhlejší oblastí státního dozoru nad veřejnými samosprávnými korporacemi je státní dozor nad výkonem samostatné a přenesené působnosti územních samosprávných celků, včetně dozoru nad vydáváním jejich právních předpisů.²⁸ Územní samosprávné celky jako subjekty (právnícké osoby) od státu nejsou při výkonu samostatné působnosti, včetně vydávání obecně závazných vyhlášek, podřízeny orgánům státní správy. Kritéria státního dozoru, který provádí Ministerstvo vnitra, se proto v těchto případech omezují na soulad s právními předpisy.²⁹ Naproti tomu při výkonu přenesené působnosti, tj. státní správy, jejíž výkon byl zákonem delegován na orgány obcí a krajů,³⁰ jsou orgány územní samosprávy v materiálním (funkčním) smyslu podřízeny věcně pří-

²⁴ Srov. KRAMÁŘ, K. K vývoji a koncepci právní úpravy finanční kontroly ve veřejné správě. In: *Pocta Prof. JUDr. Milana Bakešovi, Dr.Sc. K 70. narozeninám*. Praha: Leges, 2009, s. 198.

²⁵ Pojem „orgán veřejné správy“ je pro účely zákona č. 320/2001 Sb. vymezen v § 2 písm. a), podle něhož je „orgánem veřejné správy organizační složka státu, která je účetní jednotkou podle zvláštního předpisu, státní příspěvková organizace, státní fond, územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, příspěvková organizace územního samosprávného celku nebo městské části hlavního města Prahy a jiná právnícká osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnícká osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodáří s veřejnými prostředky“. Obsah tohoto pojmu je tedy podstatně širší, než jak je tento pojem používán doktrinárně, neboť kromě orgánů vykonavatelů veřejné správy zahrnuje i subjekty veřejné správy a právnícké osoby hospodařící s veřejnými prostředky.

²⁶ Ust. § 3 odst. 1 písm. c) a odst. 4 zákona č. 320/2001 Sb.

²⁷ Ust. § 4 a § 2 písm. m), n) a o) zákona č. 320/2001 Sb.

²⁸ Státní dozor nad zájmovou (profesní) a akademickou samosprávou je mnohem užší a zdaleka není tak věcně a právně propracovaný jako státní dozor nad územní samosprávou. Srov. STAŠA, J. in HENDRYCH, D. a kol., op. cit., 2012, s. 300 an.

²⁹ Ust. § 35 odst. 3, § 123 odst. 1, § 124 odst. 1, § 127 odst. 1 a § 129 odst. 3 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 16, § 81 odst. 1, § 82 odst. 1 a § 86 odst. 2 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 16 odst. 4, § 106 odst. 1, § 107 odst. 1, § 110 odst. 1 a § 113 odst. 3 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰ Čl. 105 Ústavy.

slušným ministerstvům.³¹ Kritériem státního dozoru, který provádějí vůči obcím krajské úřady v přenesené působnosti a vůči krajům věcně příslušná ministerstva a jiné ústřední správní úřady, je tedy v tomto případě kromě souladu s právními předpisy také soulad výkonu přenesené působnosti s interními řídicími akty státní správy, a to s usneseními vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů a dále s opatřeními přijatými nadřízenými orgány při kontrole výkonu přenesené působnosti orgány obcí a krajů. Výjimkou je státní dozor nad nařízeními obcí a krajů, u kterého se uplatňuje pouze kritérium souladu s právními předpisy, neboť, i když jsou tato nařízení také vydávána v přenesené působnosti, jako podzákonné prováděcí právní předpisy³² s omezenou územní působností musejí být v souladu „pouze“ se zákony a jejich prováděcími právními předpisy s celostátní působností.³³ Z uvedeného je zřejmé, že státní dozor nad výkonem samostatné působnosti je dozorem sice uvnitř veřejné správy, ale realizovaný mezi státem a územním samosprávným celkem jako dvěma subjekty veřejné správy. Státní dozor nad výkonem přenesené působnosti je v materiálním smyslu dozorem ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti, což je znakem vnitřní kontroly, nicméně z formálního (institucionálního) hlediska se kontrolní vztah realizuje mezi subjekty veřejné správy.

Specifickou kontrolní činností státu vůči územní samosprávě je přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí,³⁴ při kterém Ministerstvo financí³⁵ a krajské úřady v přenesené působnosti přezkoumávají na základě zákona hospodaření územních samosprávných jednotek. Hospodaření náleží do samostatné působnosti územní samosprávy, takže mezi kontrolujícím orgánem a kontrolovaným subjektem územní samosprávy není vztah nadřízenosti a podřízenosti, nicméně kritéria této kontroly se neomezují jen na soulad s právními předpisy, ale zahrnují i mimoprávní kritéria jako hospodárnost, účelnost a věcnou a formální správnost dokladů o přezkoumávaných operacích.³⁶ Hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí je rovněž hospodařením s veřejnými prostředky, takže lze říci, že z hlediska předmětu jde o specifický druh finanční kontroly,³⁷ který je ovšem vyňat z působnosti zákona o finanční kontrole.³⁸

³¹ Ust. § 92, 92a a 93 krajského zřízení a § 118 zákona o hlavním městě Praze. Ve formálním (institucionálním) smyslu jsou však orgány obcí a krajů stále orgány subjektů odlišných od státu, což se projevuje např. v postavení úředníků územních samosprávných celků.

³² Na rozdíl od obecně závazných vyhlášek obcí a krajů, které jsou sice také právními předpisy podzákonnými, ale originárními (čl. 104 odst. 3 Ústavy).

³³ Ust. § 61 odst. 2 a § 125 odst. 1, § 126 odst. 1, § 127a a § 129 odst. 3 písm. b) obecního zřízení, § 30 a § 83 odst. 1, § 84 odst. 1 a § 86 odst. 2 písm. b) krajského zřízení, § 31 odst. 3 a § 108 odst. 1, § 109 odst. 1, § 111 a § 113 odst. 3 písm. b) zákona o hlavním městě Praze.

³⁴ Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵ V případech, kdy je podle zákona příslušné k přezkumu hospodaření, může Ministerstvo financí pověřit tímto přezkoumáním Generální finanční ředitelství nebo finanční úřad – viz § 20 odst. 1 krajského zřízení a § 38 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze.

³⁶ Ust. § 3 zákona č. 420/2004 Sb., § 38 odst. 1 obecního zřízení, § 17 odst. 1 krajského zřízení, § 35 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze.

³⁷ Více k zařazení přezkoumávání hospodaření do systému správní kontroly viz KRAMÁŘ, K. Přezkoumávání hospodaření podle zákona č. 420/2004 Sb., jako součást správní kontroly. In: K. Klíma a kol. *Odpovědnost územní samosprávy*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, 2014, s. 181 an.

³⁸ Ust. § 1 odst. 3 zákona č. 320/2001 Sb.

Uvedená klasifikace typů kontrolních činností představuje jejich doktrinní vymezení, které vychází jednak z teorie správního práva, jednak z pozitivního práva a je založené na zobecnění některých převažujících znaků těchto kontrolních činností. V pozitivním právu i ve správní praxi lze však nalézt i řadu dalších kontrolních činností, kdy u některých třeba není zcela zřetelné, pod který z uvedených typů kontrol by měly být zařazeny (např. kontroly typu tzv. vrchního státního dozoru), jiné pak jsou svým obsahem a povahou natolik specifické, že je nelze subsumovat pod žádnou z uvedených podoblastí správní kontroly a lze o nich hovořit jako o kontrolních činnostech svého druhu (*sui generis*).

Při určování povahy kontrolních činností realizovaných při kontrole účelové podpory projektů výzkumu, vývoje a inovací je tedy třeba zodpovědět otázku, zda lze tyto činnosti subsumovat pod některé z výše uvedených typů správní kontroly, nebo zda se eventuálně jedná o specifickou kontrolu *sui generis*.³⁹

2. PRÁVNÍ ÚPRAVA KONTROLY ÚČELOVÉ PODPORY PROJEKTŮ PODLE ZOVI

Úpravu kontroly účelové podpory poskytované na řešení projektů výzkumu, vývoje a inovací obsahuje § 13 ZoVI, který v jednotlivých odstavcích stanoví:

„(1) Poskytovatel je povinen provádět kontrolu plnění cílů projektu, včetně kontroly čerpání a využívání podpory, účelnosti vynaložených nákladů projektu podle uzavřené smlouvy o poskytnutí podpory nebo rozhodnutí o poskytnutí podpory. Povinností příjemce je tuto kontrolu umožnit.

(2) Kontrola podle odstavce 1 včetně zhodnocení dosažených výsledků a jejich právní ochrany se provádí vždy po ukončení řešení projektu. V případě, že doba, po kterou se poskytuje podpora, je delší než dva roky, je poskytovatel povinen provést kontrolu podle odstavce 1 rovněž nejméně jedenkrát v průběhu řešení projektu.

(3) Poskytovatel je povinen provádět finanční kontrolu u příjemců podpory podle zvláštních právních předpisů nejméně u 5 % objemu účelové a institucionální podpory poskytnuté poskytovatelem v daném kalendářním roce.

(4) Poskytovatel je povinen při závěrečném hodnocení projektů po ukončení jejich řešení postupem podle § 21 odst. 4 až 7 zhodnotit dosažení cílů stanovených ve smlouvě o poskytnutí podpory uzavřené podle § 9 odst. 1 až 4, popřípadě v rozhodnutí o poskytnutí podpory, dosažené výsledky projektu, jejich vztah k cílům projektu a poskytnout o nich do informačního systému výzkumu, vývoje a inovací údaje, jejichž rozsah stanoví prováděcí právní předpis.“

Ze samotného textu ustanovení je zřejmé, že úprava kontrolních činností při kontrole účelové podpory projektů výzkumu, vývoje a inovací není příliš přehledná. Při zjišťování povahy těchto kontrolních činností je proto třeba vyjít z obecné povahy kontroly, kterou je zjištění a porovnání skutečného stavu se stavem žádoucím (předepsaným, stanoveným, požadovaným), neboli porovnání toho, co je, s tím, co má být, a zjištění případných

³⁹ D. Hendrych např. bez bližší specifikace uvádí: „Za zvláštní způsob kontroly se považuje vyhodnocování nebo oceňování dosaženého výsledku (zejména programů a projektů), a to především s ohledem na jejich úspěšnost.“ Srov. HENDRYCH, D. a kol., op. cit., 2014, s. 189.

odchylek. Negativní odchylky bývají označovány jako nedostatky.⁴⁰ Analýzu potřebnou pro určení povahy zkoumaných kontrolních činností je pak třeba založit na posouzení subjektů kontrolního vztahu, tj. vymezení kontrolujícího a kontrolovaného, předmětu kontroly, tj. toho, co je kontrolováno, a kritérií kontroly, tj. hledisek, z nichž je předmět kontrolován, neboť to jsou aspekty, na jejichž základě lze obecně vymezit a navzájem odlišit jednotlivé druhy správní kontroly.

3. SUBJEKTY KONTROLNÍCH ČINNOSTÍ PŘI KONTROLE ÚČELOVÉ PODPORY PROJEKTŮ

Subjekty kontrolního vztahu při kontrole účelové podpory projektů jsou obecně poskytovatel podpory v pozici kontrolujícího a příjemce podpory v pozici kontrolovaného. Termín „subjekt“ je zde použit nikoli v právním slova smyslu, tedy jako označení pro samostatnou právnickou nebo fyzickou osobu, ale jako označení účastníka kontrolního vztahu, kterým může být i bezsubjektní orgán (instituce), např. organizační složka státu.

Jak bylo již uvedeno výše, poskytovateli účelové podpory na konkrétní projekty jsou Grantová agentura České republiky, Technologická agentura České republiky, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, ministerstva zajišťující podle Národní politiky výzkumu, vývoje a inovací průřezový a odvětvový výzkum, vývoj a inovace a územní samosprávné celky. Příjemci účelové podpory mohou být fyzické a právnické osoby, tedy samostatné právní subjekty odlišné od poskytovatele. Dále mohou být příjemci také organizační složky státu, organizační jednotky Ministerstva vnitra a Ministerstva obrany zabývající se výzkumem, vývojem a inovacemi a organizační složky územních samosprávných celků. Tito příjemci nejsou právními subjekty (osobami).

Z hlediska vztahů mezi poskytovatelem a příjemcem účelové podpory lze konstatovat, že je-li příjemcem účelové podpory fyzická nebo právnická osoba odlišná od poskytovatele nebo bezsubjektní orgán (instituce), který je organizačně (institucionálně) oddělen od poskytovatele podpory a není mezi nimi vztah nadřízenosti a podřízenosti (např. poskytovatelem podpory je Technologická agentura České republiky a jejím příjemcem jiná organizační složka státu), nemají uvedené kontrolní činnosti povahu vnitřní kontroly, neboť ta se realizuje v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti, ani povahu řídicí kontroly nebo interního auditu podle zákona o finanční kontrole, neboť tyto kontrolní činnosti náležejí do tzv. vnitřního kontrolního systému uvnitř orgánů veřejné správy. Z tohoto hlediska tedy vykazuje kontrola účelové podpory projektů znaky správního dozoru a ve věcech hospodaření s veřejnými prostředky znaky veřejnosprávní finanční kontroly.

O povahu vnitřní kontroly z hlediska subjektů by šlo, kdyby byl mezi poskytovatelem a příjemcem účelové podpory vztah nadřízenosti a podřízenosti, a o kontrolu formou řídicí kontroly a interního auditu, kdyby byl příjemce podpory vnitřním organizačním útvarem poskytovatele.

Pro úplnost je ale třeba říci, že všichni poskytovatelé účelové podpory a částečně i její příjemci, s výjimkou právnických a fyzických osob soukromého práva a organizačních

⁴⁰ Více k obecné teorii kontroly viz KRAMÁŘ, K. *Kontrola ve veřejné správě. Díl I.* Karlovy Vary: Vysoká škola Karlovy Vary, 2005, s. 4 an.

složek územních samosprávných celků, jsou orgány veřejné správy podle zákona o finanční kontrole,⁴¹ a jsou proto povinny zavést a udržovat vnitřní kontrolní systém a v jeho rámci provádět řídicí kontrolu a interní audit. Předmětem této řídicí kontroly i interního auditu pak bude u poskytovatele také poskytování účelové podpory a u příjemce její čerpání, protože v obou případech jde o součást jejich hospodaření s veřejnými prostředky. Tyto kontroly ovšem probíhají uvnitř, tj. ve vnitřních organizačních strukturách poskytovatele a příjemce, nikoli v jejich vzájemných vztazích, a nelze je proto směřovat s kontrolou účelové podpory, kterou provádí poskytovatel vůči příjemci podle ZoVVI. Poskytovatel účelové podpory tedy např. nemůže v rámci své řídicí kontroly nebo interního auditu kontrolovat příjemce, jak čerpá a využívá podporu poskytnutou na konkrétní projekt. Může ovšem samozřejmě při kontrole prováděné vůči příjemci využít zjištění, která učinil v rámci své řídicí kontroly nebo interního auditu svého hospodaření, a případně naopak zjištění učiněná při kontrole účelové podpory prováděné vůči příjemci využít ve své řídicí kontrole a interním auditu svého hospodaření.

4. PŘEDMĚT KONTROLNÍCH ČINNOSTÍ PŘI KONTROLE ÚČELOVÉ PODPORY PROJEKTŮ

Podle výše citovaného ustanovení § 13 odst. 1 ZoVVI je poskytovatel povinen provádět kontrolu „*plnění cílů projektu, včetně kontroly čerpání a využívání podpory, účelnosti vynaložených nákladů projektu podle uzavřené smlouvy o poskytnutí podpory nebo rozhodnutí o poskytnutí podpory*“. Podle odstavce 2 téhož ustanovení se pak kontrola podle odstavce 1 provádí „*včetně zhodnocení dosažených výsledků a jejich právní ochrany*“ a podle odstavce 4 téhož ustanovení je poskytovatel povinen při závěrečném hodnocení projektů po ukončení jejich řešení „*zhodnotit dosažení cílů projektu stanovených ve smlouvě o poskytnutí podpory, popřípadě v rozhodnutí o poskytnutí podpory, dosažené výsledky projektu a jejich vztah k cílům projektu*“.

Podle § 34 odst. 1 písm. d) ZoVVI ústřední a jiné správní úřady, které jsou oprávněny poskytovat podporu, odpovídají v oblasti své působnosti za „*kontrolu využití účelové nebo institucionální podpory poskytnuté z jejich rozpočtových kapitol, plnění cílů, pokud byly stanoveny, a zhodnocení dosažených výsledků*“. Podle § 36 odst. 2 písm. d) ZoVVI Grantová agentura zabezpečuje „*kontrolu plnění smluv o poskytnutí podpory nebo rozhodnutí o poskytnutí podpory a čerpání účelové podpory*“ a podle písmene e) téhož ustanovení zabezpečuje „*hodnocení a kontrolu průběhu řešení a plnění cílů grantových projektů a kontrolu jimi dosažených výsledků*“. Obdobně pak Technologická agentura podle § 36a odst. 3 písm. d) ZoVVI rovněž zabezpečuje „*kontrolu plnění smluv o poskytnutí podpory nebo rozhodnutí o poskytnutí podpory a čerpání účelové podpory*“ a podle písmene e) „*hodnocení a kontrolu průběhu řešení a plnění cílů programových projektů a kontrolu jimi dosažených výsledků*“.

Citovaná ustanovení ZoVVI upravující v různých souvislostech předmět kontroly nejsou obsahově a terminologicky příliš provázaná. Na základě citovaných ustanovení lze říci, že formálním předmětem kontroly účelové podpory projektů, tedy tím, co je

⁴¹ Ust. § 2 písm. a) zákona č. 320/2001 Sb.

kontrolováno, je smlouva o poskytnutí podpory nebo rozhodnutí o poskytnutí podpory, materiálním předmětem je pak obsah této smlouvy nebo rozhodnutí. Z ustanovení upravujícího náležitosti smlouvy o poskytnutí podpory (a přiměřeně se vztahujícího i na obsah rozhodnutí o poskytnutí podpory)⁴² a z ostatních výše citovaných ustanovení zákona upravujících kontrolu lze extrahovat, že materiálním předmětem kontroly účelové podpory projektů jsou dosažené výsledky projektu, tedy výsledky výzkumu, vývoje a inovací dosažené při řešení projektu, jejich právní ochrana, čerpání a využívání účelové podpory a vynaložené náklady. Byť je celý § 13 ZoVVI nadepsán „*Kontrola*“, ve vztahu k výsledkům používá toto ustanovení termín „zhodnocení“, nicméně další citovaná ustanovení ZoVVI používají termín „kontrola dosažených výsledků“. Vzhledem k tomu a k tematickému zaměření tohoto článku bude proto ve vztahu k výsledkům rovněž používán obecný termín „kontrola“.

Pojem „výsledek výzkumu, vývoje a inovací“ je v ZoVVI vymezen v podobě legální definice a vychází z legálních definic pojmů „základní výzkum“, „aplikovaný výzkum“, „experimentální vývoj“ a „inovace“. V obecné rovině jsou tak v základním výzkumu výsledkem „*nové vědomosti o základních principech jevů, procesů nebo pozorovatelných skutečností, které jsou publikovány podle zvyklostí v daném vědním oboru*“, v aplikovaném výzkumu „*nové poznatky a dovednosti pro vývoj výrobků, postupů nebo služeb, poznatky a dovednosti uplatněné jako výsledky, které jsou chráněny podle zákonů upravujících ochranu výsledků autorské, vynálezecké nebo obdobné činnosti nebo využívané odbornou veřejností či jinými uživateli, nebo poznatky a dovednosti pro potřeby poskytovatele, využití v jeho činnosti, pokud vznikly při plnění veřejné zakázky*“, ve vývoji „*návrhy nových nebo podstatně zdokonalených výrobků, postupů nebo služeb*“ a v inovacích „*nové nebo podstatně zdokonalené výrobky, postupy nebo služby, zavedené do praxe*“.⁴³ Lze říci, že výsledek výzkumu, vývoje a inovací má svoji materiální (obsahovou) podobu, kterou obecně vyjadřují uvedené definice, a svoji formální podobu, tedy formu, v jaké je výsledek vyjádřen. Z formálního hlediska jde např. o publikační výsledky (např. recenzovaný odborný článek, odbornou knihu, kapitolu v odborné knize), patenty a aplikované výsledky (např. užžitný vzor, průmyslový vzor, ověřenou technologii, odrůdu, plemeno, prototyp).⁴⁴

Právní ochrana dosažených výsledků jako předmět kontroly zahrnuje úpravu užívacích a vlastnických práv k výsledkům podle podmínek stanovených v ZoVVI, která musí být upravena ve smlouvě, respektive v rozhodnutí o poskytnutí podpory.⁴⁵

Pokud jde o čerpání a využívání účelové podpory a vynaložené náklady jako předmět kontroly, pak výši podpory a její rozdělení v jednotlivých letech včetně termínů a způsobu jejího poskytování a výši uznaných nákladů projektu a jejich členění musí upravovat smlouva, respektive rozhodnutí o poskytnutí podpory. Další podmínky pro poskytování podpory upravuje zákon.⁴⁶

⁴² Ust. § 9 ZoVVI.

⁴³ Ust. § 2 odst. 2 písm. k) ZoVVI.

⁴⁴ Viz např. druhy výsledků výzkumu, vývoje a inovací stanovené Radou pro výzkum, vývoj a inovace pro potřeby Informačního systému výzkumu, experimentálního vývoje a inovací – rejstříku informací o výsledcích (RIV) podle § 30 ZoVVI a nařízení vlády č. 397/2009 Sb., o informačním systému výzkumu, experimentálního vývoje a inovací (dostupné z <<http://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=29415>>, cit. 6. 7. 2015).

⁴⁵ Ust. § 9 odst. 1 písm. h) a odst. 5 ZoVVI. Podmínky úpravy práv k výsledkům a jejich využití obsahuje § 16 a § 11 ZoVVI.

⁴⁶ Např. § 9 odst. 7, § 10, § 12 ZoVVI.

Pro řešení otázky povahy kontroly účelové podpory projektů z hlediska předmětu kontroly, tedy toho, co je kontrolováno, je podstatné, že řešení projektů výzkumu, vývoje a inovací příjemci účelové podpory je činností, která nemá povahu výkonu veřejné moci (pravomocí), a to ani tehdy, když jsou řešiteli veřejnoprávní subjekty, např. veřejné výzkumné instituce, nebo organizační složky státu nebo územních samosprávných celků. Vedle nich tuto činnost, tj. řešení projektů výzkumu, vývoje a inovací, mohou na stejném základě a za stejných podmínek vykonávat i soukromoprávní subjekty jako svou soukromoprávní (podnikatelskou) činnost. Kontrola dosažených výsledků, včetně kontroly jejich právní ochrany, tak z hlediska předmětu není druhově vnitřní kontrolou ve veřejné správě ani státním dozorem nad veřejnými samosprávnými korporacemi, neboť jejím předmětem není výkon veřejné správy, jako je tomu u těchto kontrol (viz výše pasáž obecně pojednávající o kontrolních činnostech ve veřejné správě). Požadavky kladené na příjemce podpory ohledně dosažených výsledků a jejich právní ochrany, které jsou předmětem kontroly, nejsou prostředkem výkonu veřejné moci příjemců podpory (řešitelů projektů), ale slouží k naplnění a ochraně veřejných zájmů při řešení projektů výzkumu, vývoje a inovací, a jsou kladeny stejně na všechny příjemce této podpory jako adresáty veřejné správy bez ohledu na jejich právní postavení.

Na základě uvedeného lze tedy říci, že kontrola dosažených výsledků, včetně kontroly jejich právní ochrany, vykazuje i z hlediska předmětu kontroly znaky správního dozoru, neboť správní dozor je druh kontroly, který je předmětově zaměřen na kontrolu požadavků stanovených adresátům veřejné správy za účelem naplňování a ochrany určitých veřejných zájmů v určité oblasti veřejné správy, přičemž záležitosti, ke kterým se tyto veřejné zájmy vztahují, nejsou ze strany kontrolovaného výkonem jeho veřejné moci (prostředkem nebo formou výkonu jeho pravomocí).⁴⁷

Pro určení právní povahy kontroly, jejímž předmětem je čerpání a využívání účelové podpory a vynaložené náklady, je z hlediska předmětu relevantní, že účelová podpora je poskytována v podobě finančních prostředků poskytovaných ze státního rozpočtu nebo rozpočtu územního samosprávného celku ve formě dotací nebo navýšení rozpočtu příjemce podpory. Z hlediska předmětu činnosti jde tedy o kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky, což naplňuje obecný znak finanční kontroly, včetně její podoblasti veřejnosprávní finanční kontroly.

5. KRITÉRIA KONTROLY PŘI KONTROLE ÚČELOVÉ PODPORY PROJEKTŮ

Kritéria kontroly jsou hlediska, ze kterých je předmět kontroly posuzován a hodnocen. Pro jednotlivé druhy správní kontroly byla tato kritéria uvedena v pasáži obecně pojednávající o kontrolních činnostech ve veřejné správě. Otázkou je, jak je tomu s kritérii při kontrole účelové podpory projektů výzkumu, vývoje a inovací. Jak bylo uvedeno v před-

⁴⁷ Např. povinnosti ohledně požární bezpečnosti budov se vztahují i na veřejnoprávní subjekty, orgány a instituce (např. orgány veřejné správy, soudy), které jsou ale jako kontrolované subjekty vůči orgánům státního požárního dozoru nikoli v postavení vykonavatelů veřejné moci, ale adresátů veřejné správy, protože kontrolované povinnosti nejsou součástí nebo prostředkem výkonu jejich pravomocí (např. správního nebo soudního rozhodování). Orgány státního požárního dozoru nekontrolují u těchto subjektů, orgánů a institucí výkon jejich veřejné moci, ale povinnosti stanovené jim jako kterémukoli jinému, i soukromoprávnímu, subjektu.

chozí části, tato kontrola se z hlediska předmětu člení na kontrolu dosažených výsledků a jejich právní ochrany a na kontrolu čerpání a využívání podpory a vynaložených nákladů a u každé z těchto kontrol lze pak zkoumat kritéria, jaká se při ní uplatní.

5.1 Kritéria kontroly dosažených výsledků a jejich právní ochrany

U kontroly dosažených výsledků a jejich právní ochrany bylo z hlediska jejich subjektů a předmětu zatím konstatováno, že vykazují znaky správního dozoru. U správního dozoru je kritériem kontroly zákonnost, tedy plnění zákonem nebo na základě zákona stanovených povinností. Jak je tomu však s kritérii u kontroly dosažených výsledků a jejich právní ochrany?

Podle výše citovaných ustanovení ZoVVI je poskytovatel podpory povinen provádět „kontrolu plnění cílů projektu“, „včetně zhodnocení dosažených výsledků a jejich právní ochrany“, a to vždy po ukončení řešení projektu, pokud je však doba poskytování podpory delší, než dva roky, pak rovněž nejméně jednou v průběhu řešení projektu. Po ukončení řešení projektu je poskytovatel povinen zákonem stanoveným postupem „zhodnotit dosažení cílů stanovených ve smlouvě o poskytnutí podpory uzavřené podle § 9 odst. 1 až 4, popřípadě v rozhodnutí o poskytnutí podpory, dosažené výsledky projektu, jejich vztah k cílům projektu“.⁴⁸ Z citovaných ustanovení plyne, že v rámci kontroly dosažených výsledků se provádí jednak kontrola (zhodnocení) dosažených výsledků „samých o sobě“, a dále jejich kontrola (hodnocení) ve vztahu k plnění cílů projektu.

Při kontrole výsledků samých o sobě jsou porovnávány výsledky skutečně dosažené při řešení projektu (to, co je) s předpokládanými výsledky projektu (s tím, co má být) stanovenými ve smlouvě, respektive v rozhodnutí o poskytnutí podpory.⁴⁹ Kritériem kontroly tedy je, zda a v jaké míře bylo či nebylo při řešení projektu dosaženo předpokládaných výsledků. (Předpokládané výsledky by měly svým obsahem i formou v konkrétní podobě naplňovat obecné definice výsledků výzkumu, vývoje a inovací uvedené v ZoVVI – viz předchozí pasáž. Měly by být jejich konkretizací podle předmětu a cílů konkrétního projektu výzkumu, vývoje a inovací).⁵⁰

Při kontrole (hodnocení) dosažených výsledků ve vztahu k cílům projektu se zjišťuje, zda a v jaké míře byly či nebyly dosaženými výsledky splněny stanovené cíle projektu. Při této kontrole je tedy kritériem kontroly plnění cílů projektu.

Pojem „cíl projektu“ ZoVVI nevymezuje, v podobě legální definice vymezuje pouze pojem „projekt“. Projektem výzkumu vývoje a inovací je podle zákona „soubor věcných, časových a finančních podmínek pro činnosti potřebné k dosažení cílů ve výzkumu, vývoji a inovacích formulovaný uchazečem ve veřejné soutěži ve výzkumu, vývoji a inovacích, nebo poskytovatelem v rámci zadání veřejné zakázky“.⁵¹ V novele ZoVVI, která se v současné době nachází v legislativním procesu,⁵² jsou projektem výzkumu, vývoje a inovací

⁴⁸ Ust. § 13 odst. 1, 2, a 4 ZoVVI.

⁴⁹ Srov. ust. § 9 odst. 1 písm. d) a odst. 5 ZoVVI.

⁵⁰ Např. u projektu základního výzkumu jaké nové vědomosti budou o zkoumané věci (jevu, procesu nebo pozorovatelné skutečnosti), která je předmětem výzkumu, získány a jakou formou budou zveřejněny (např. v recenzovaném odborném článku).

⁵¹ Ust. § 2 odst. 2 písm. i) ZoVVI.

⁵² Vládní návrh novely ZoVVI – Sněmovní tisk č. 489/0, VII. volební období Poslanecké sněmovny.

„činnosti spadající do jedné nebo několika kategorií podpory, které mají splnit nedělitelný úkol přesné hospodářské, vědecké nebo technické povahy s předem jasně určenými cíli“. Kategoriemi podpory jsou pak „oblasti podpory základního výzkumu, aplikovaného výzkumu a inovací“.⁵³ Obě definice používají pojem „cíl“, aniž by jej definovaly. Je tedy třeba vyjít z obecného významu tohoto slova, kdy se jako cíl označuje něco (určitá meta, hodnota, stav nebo uspořádání), co je stanoveno předem a čeho má být dosaženo v určitém čase.

V obecné rovině lze říci, že stanovené cíle projektů by měly být zaměřeny na naplnění společenského poslání výzkumu, vývoje a inovací podporovaného z veřejných zdrojů. Toto poslání plyne ze zákonného vymezení těchto pojmů v ZoVVI a je vyjádřeno účelem, kterému výzkum, vývoj a inovace ve společnosti slouží, respektive mají sloužit. V oblasti základního výzkumu je účelem „získání nových vědomostí o základních principech jevů nebo pozorovatelných skutečností“, přičemž teoretická nebo experimentální práce prováděná za tímto účelem není primárně zaměřena na uplatnění nebo využití získaných vědomostí v praxi. V oblasti aplikovaného výzkumu je účelem „získání nových poznatků a dovedností pro vývoj nových nebo podstatně zdokonalených výrobků, postupů nebo služeb“. V oblasti experimentálního vývoje je jím „získávání, spojování, formování a používání stávajících vědeckých, technologických, obchodních a jiných příslušných poznatků a dovedností pro návrh nových nebo podstatně zdokonalených výrobků, postupů nebo služeb“ a v oblasti inovací „zavedení nových nebo podstatně zdokonalených výrobků, postupů nebo služeb do praxe“.⁵⁴ U jednotlivých projektů ale budou jeho cíle samozřejmě na základě těchto obecných východisek konkretizovány podle předmětu a zaměření výzkumu, vývoje nebo inovací. Kritériem kontroly při hodnocení dosažených výsledků pak bude plnění těchto konkrétních stanovených cílů.

U grantových projektů si cíle projektu stanovuje sám příjemce podpory, u programových projektů stanoví poskytovatel podpory cíle v programu výzkumu, vývoje a inovací a příjemce podpory pak v projektu vyjadřuje, jakým způsobem a za jakých podmínek přispěje k naplnění cílů programu, v jehož rámci bude projekt řešen. Po formální stránce musejí být cíle projektu stanoveny ve smlouvě, respektive v rozhodnutí o poskytnutí podpory.⁵⁵

Z výše uvedeného obecného vymezení je zřejmé, že výsledky a cíle výzkumu, vývoje a inovací mají shodná obsahová východiska. To je samozřejmě logické, neboť výsledky výzkumu, vývoje a inovací, tedy to, co je, čeho bylo řešením projektu dosaženo – reálná skutečnost, mají naplňovat cíle výzkumu, vývoje a inovací, tedy toho, co má být dosaženo – žádoucího stavu. V rovině obecného vymezení tedy nemůže být obsahem výsledků něco zcela jiného, než obsahem cílů. K rozlišení dochází při formulaci cílů a předpokládaných výsledků konkrétního projektu, kdy stanovené cíle a předpokládané výsledky jsou na základě jejich obecného vymezení konkretizovány podle zaměření a předmětu projektu a společenského přínosu, který má přinést řešení projektu. V praxi však bude postup spíše opačný, tzn., že poskytovatel v návrhu programu a příjemce v návrhu projektu bude formulovat konkrétní cíle, které mají být řešením projektu naplněny, a konkrétní

⁵³ Ust. § 2 odst. 1 písm. a) a odst. 2 písm. g) vládního návrhu novely ZoVVI.

⁵⁴ Ust. § 2 odst. 1 ZoVVI.

⁵⁵ Ust. § 3 odst. 2 písm. a) a b) a § 9 odst. 1 písm. d) a odst. 5 ZoVVI.

předpokládané výsledky (po obsahové i formální stránce), kterých má být dosaženo. Takto stanovené konkrétní cíle programu nebo projektu a konkrétní předpokládané výsledky projektu ovšem musejí naplňovat výše uvedená obecná vymezení, aby navrhovaný program, respektive navrhovaný projekt naplňoval společenské poslání výzkumu, vývoje a inovací podporovaného z veřejných zdrojů.⁵⁶

Při kontrole právní ochrany dosažených výsledků se zjišťuje, zda byla u konkrétních výsledků zajištěna jejich právní ochrana v souladu se ZoVVI a ustanovením smlouvy, respektive rozhodnutí o poskytnutí podpory. Kritériem kontroly je zde tedy plnění ustanovení ZoVVI a ustanovení smlouvy, respektive rozhodnutí o poskytnutí podpory o úpravě vlastnických a užívacích práv k výsledkům výzkumu, vývoje a inovací.⁵⁷

Pro posouzení právní povahy kontroly dosažených výsledků a jejich právní ochrany z hlediska kritérií kontroly je relevantní, jakou právní povahu mají samotná stanovená kritéria, zda jde o plnění právních povinností, či nikoli.

Dosažení předpokládaných výsledků a splnění stanovených cílů projektu výzkumu, vývoje a inovací není právní povinností příjemce podpory. Je to samozřejmě žádoucí stav, jehož má být dosaženo, nicméně jeho naplnění nemá povahu plnění právní povinnosti. O právní povinnost příjemce nejde jednak z hlediska formálního, ale nemůže o ni jít ani z hlediska materiálního.

Aby šlo o právní povinnost z hlediska formálního, musela by být stanovena zákonem nebo právním aktem vydaným na základě zákona (nesplnění této povinnosti, tj. nedosažení předpokládaných výsledků a nesplnění stanovených cílů projektu by pak bylo případně i možno následně sankcionovat, např. jako správní delikt). ZoVVI však neukládá příjemci podpory povinnost dosáhnout předpokládaných výsledků a splnit stanovené cíle projektu, ani nestanoví, že by takovou právní povinnost mohl uložit příjemci podpory poskytovatel. Uvedení předpokládaných výsledků, kterých má být při řešení projektu dosaženo, a cílů, které mají být splněny, je náležitostí smlouvy, respektive rozhodnutí o poskytnutí podpory. Jde však pouze o předpoklad toho, co by mělo být řešením projektu dosaženo a splněno (žádoucí stav), a o co bude příjemce podpory usilovat, nikoli o smluvní povinnost (závazek) dosáhnout předpokládaných výsledků a splnit stanovené cíle.

Dosažení předpokládaných výsledků a splnění stanovených cílů projektu nemůže být formálně uloženo jako právní povinnost, protože jí nemůže být z materiálního hlediska. Jako právní povinnost (při nesplnění případně právně vynutitelnou a sankcionovatelnou), lze uložit pouze to, co je reálně splnitelné. Materiálním předmětem právní povinnosti (žádoucím stavem) může být proto pouze to, co již existuje, je známo, prověřeno. Předpokládané výsledky výzkumu, vývoje a inovací a stanovené cíle projektů toto ze své podstaty nespĺňují, neboť jde o predikci, byť kvalifikovanou, toho, co by mělo být teprve poznáno, co by mělo teprve vzniknout, být vytvořeno nebo nastat. Realnost splnění této predikce, tj. dosažení předpokládaných výsledků a splnění stanovených cílů, tak záleží na okolnostech, které nejsou v době jejího formulování známy, a pohybuje se proto v rovině větší či menší míry pravděpodobnosti, že se tak stane, nikoli však jistoty. Proto

⁵⁶ Naplnění obecného vymezení cílů programů a projektů výzkumu, vývoje a inovací a obecného vymezení jeho výsledků stanoveného ZoVVI bude pak kritériem pro hodnocení návrhů konkrétních programů a projektů výzkumu, vývoje a inovací při rozhodování, zda na jejich řešení bude poskytnuta veřejná podpora, či nikoli.

⁵⁷ Ust. § 16, § 11 a § 9 odst. 1 písm. h) a odst. 5 ZoVVI.

nemůže být její splnění uloženo jako právní povinnost. Určitá míra pravděpodobnosti, že se předpokládaných výsledků podaří dosáhnout pouze zčásti, nebo vůbec ne, a že stanovené cíle budou naplněny pouze zčásti, nebo vůbec,⁵⁸ je výzkumu, vývoji a inovacím vlastní a je jeho nedílnou součástí. Při veřejné podpoře výzkumu, vývoje a inovací se obecně vychází z toho, že nakonec v celkovém objemu „převáží klady nad zápory“, tedy že ve větším časovém horizontu společenské přínosy z úspěšných projektů převáží nad ztrátami z neúspěšných nebo pouze částečně úspěšných projektů.

Při kontrole výsledků výzkumu, vývoje a inovací reálně vzniklých při řešení projektu z hlediska dosažení předpokládaných výsledků a naplnění stanovených cílů projektu tedy není kritériem plnění právních povinností, jako je tomu u správního dozoru, ale plnění určitých věcných a formálních předpokladů neprávní povahy. Kontrola dosažených výsledků výzkumu, vývoje a inovací z hlediska kritérií tedy nenaplnuje znak správního dozoru.

A jak je tomu s povahou kritérií při kontrole právní ochrany dosažených výsledků? Požadavky na právní ochranu dosažených výsledků mají povahu právních povinností, neboť jsou stanoveny ZoVVI a na jeho základě smlouvou, respektive rozhodnutím o poskytnutí podpory. Jde tedy o zákonnou a smluvní povinnost (závazek). Jejich nesplněním dochází k porušení zákona a uvedené smlouvy, respektive rozhodnutí. Kontrola právní ochrany dosažených výsledků tak z hlediska kritérií znaky správního dozoru naplňuje, protože u této kontroly je kritériem plnění právních povinností.

5.2 Kritéria kontroly čerpání a využívání účelové podpory a vynaložených nákladů

Jak již bylo řečeno v předchozích částech věnovaných vymezení subjektů a předmětu kontroly účelové podpory projektů, kontrola čerpání a využívání účelové podpory a vynaložených nákladů naplňuje z hlediska subjektů a předmětu znaky veřejnosprávní finanční kontroly. Zdálo by se tedy, že určení kritérií kontroly bude v tomto případě jednoduché, protože kritéria finanční kontroly upravuje zákon o finanční kontrole. Nicméně situace je komplikovanější.

Podle ZoVVI se kontrola čerpání a využívání účelové podpory a vynaložených nákladů realizuje dvojitým způsobem, respektive ve dvou procesně a organizačně od sebe oddělených kontrolních činnostech. První je kontrola podle § 13 odst. 1 ZoVVI, podle kterého je poskytovatel povinen provádět kontrolu plnění cílů projektu, „*včetně kontroly čerpání a využívání podpory, účelnosti vynaložených nákladů projektu*“. Druhou je pak kontrola prováděná podle § 13 odst. 3 ZoVVI, podle kterého „*poskytovatel je povinen provádět finanční kontrolu u příjemců podpory podle zvláštních právních předpisů nejméně u 5 % objemu účelové a institucionální podpory poskytnuté poskytovatelem v daném kalendářním roce*“.

Obě tyto kontroly jsou finanční kontrolou v jejím zcela obecném vymezení,⁵⁹ protože jejich předmětem je hospodaření s veřejnými finančními prostředky poskytnutými

⁵⁸ Srov. např. kritéria a stupně hodnocení výsledků grantových projektů, které stanovila Grantová agentura ČR (dostupné z <<http://www.gacr.cz/kriteriia-hodnoceni-vysledku/>>, cit. 11. 7. 2015).

⁵⁹ Srov. též KRAMÁŘ, K., op. cit. sub 20.

ve formě účelové podpory. Nicméně mezi těmito dvěma v obecném smyslu finančními kontrolami musí být rozdíl, protože pokud by v obou případech šlo o stejnou, tj. veřejnosprávní finanční kontrolu (jak tomu nasvědčují subjekty a předmět kontroly), bylo by jejich rozdělení v právní úpravě zbytečné a navíc rozporné (z hlediska četnosti jejich provádění). Rozdíl mezi oběma kontrolami spočívá v tom, že v kontrole podle § 13 odst. 3 ZoVVI jde výlučně o kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky, kdežto v kontrole podle § 13 odst. 1 ZoVVI je kontrola čerpání a využívání podpory a vynaložených nákladů součástí kontroly dosažených výsledků a jejich právní ochrany (dále též „kontrola řešení projektu“).

Z uvedeného lze dovodit, že kontrola čerpání a využívání podpory a vynaložených nákladů podle § 13 odst. 1 ZoVVI je finanční kontrolou v obecném smyslu, protože jejím předmětem je hospodaření s veřejnými prostředky, nicméně není veřejnosprávní finanční kontrolou podle zákona o finanční kontrole. Tato kontrola se provádí u každého řešeného projektu, a to vždy po ukončení jeho řešení, pokud je však doba poskytování podpory delší než dva roky, pak ještě nejméně jednou v průběhu řešení projektu. Naproti tomu u kontroly podle § 13 odst. 3 ZoVVI jde o „standardní“ veřejnosprávní finanční kontrolu, kterou provádí poskytovatel veřejné podpory vůči příjemci této podpory podle zákona o finanční kontrole.⁶⁰ Tato kontrola se neprovádí u každého řešeného projektu, ale namátkově, respektive výběrově, přičemž poskytovatel podpory je povinen provést každoročně tuto kontrolu u stanoveného objemu účelové a institucionální podpory poskytnuté v daném kalendářním roce. Obě kontroly také probíhají podle odlišných procesních pravidel, první v rámci postupu stanoveného pro kontrolu řešení projektu, druhá podle procesních pravidel stanovených zákonem o finanční kontrole (viz dále).

A nyní k otázce kritérií uvedených kontrol. U první kontroly ZoVVI stanoví, že se kontroluje „čerpání a využívání podpory“ a „účelnost vynaložených nákladů“. Kritériem kontroly tedy bude dodržování pravidel stanovených pro čerpání a využívání podpory. Tato pravidla upravuje ZoVVI a na jeho základě smlouva, respektive rozhodnutí o poskytnutí podpory.⁶¹ U kontroly vynaložených nákladů zákon uvádí jako kritérium kontroly účelnost, tedy vynaložení prostředků poskytnutých v rámci účelové podpory v souladu s jejich účelovým určením stanoveným ve smlouvě, respektive rozhodnutí o poskytnutí podpory.

U druhé kontroly ZoVVI kritéria nestanoví, ale protože jde o veřejnosprávní finanční kontrolu podle zákona o finanční kontrole, uplatní se kritéria stanovená tímto zákonem, kterými jsou soulad s právními předpisy, schválenými rozpočty, programy, projekty, uzavřenými smlouvami nebo jinými rozhodnutími přijatými v rámci řízení a kritéria hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti.⁶²

Lze říci, že u obou uvedených kontrol jsou kritéria kontroly obdobná, neboť je to dáno společným předmětem těchto kontrol, kterým je hospodaření s veřejnými prostředky formou čerpání a využívání účelové podpory. Rozdíl bude ale nepochybně v rozsahu jejich uplatnění daném rozdílným rozsahem, dalo by se říci „záběrem“ obou kontrol. Kontrola čerpání a využívání podpory a vynaložených nákladů realizovaná v rámci

⁶⁰ Ust. § 8 odst. 2 a § 9 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb.

⁶¹ Ust. § 8 a § 9 odst. 1 písm. g) a odst. 5 ZoVVI.

⁶² Ust. § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 320/2001 Sb.

kontroly řešení projektu podle § 13 odst. 1 ZoVVI nebude svým rozsahem stejná, jako veřejnosprávní finanční kontrola prováděná na základě § 13 odst. 3 ZoVVI podle zákona o finanční kontrole, a to jednak z kapacitních důvodů, jednak z důvodů personálních.

Z kapacitních důvodů je to dáno tím, že hlavním předmětem kontroly podle § 13 odst. 1 ZoVVI je kontrola dosažených výsledků a jejich právní ochrany. Kontrola čerpání a využívání podpory a vynaložených nákladů je pouze součástí, byť nepochybně důležitou, této kontroly. Veřejnosprávní finanční kontrola je však věcně, procesně i časově náročná, uplatňují se při ní jiné postupy a metody, než při kontrole dosažených výsledků, a její realizace v rámci kontroly řešení projektu by tuto kontrolu neúměrně zatěžovala. Z personálního hlediska pak lze předpokládat, že členové hodnotícího orgánu (odborného poradního orgánu a jeho expertních orgánů – hodnotících panelů apod.) nebudou odborníky v oblasti finanční kontroly, aby např. mohli realizovat kontrolní metody a kontrolní postupy stanovené zákonem o finanční kontrole, neboť především musejí být věcnými odborníky pro oblast výzkumu, vývoje nebo inovací, do které spadá předmět řešeného projektu, aby mohli hodnotit dosažené výsledky a plnění cílů projektu. Toto obojí determinuje rozsah a podobu kontroly čerpání a využívání účelové podpory a vynaložených nákladů prováděné v rámci kontroly řešení projektu podle § 13 odst. 1 ZoVVI, a tím i uplatnění kritérií kontroly. Tato kontrola nepochybně nebude zaměřena na všechny aspekty hospodaření s veřejnými prostředky poskytnutými v rámci podpory, jako „standardní“ veřejnosprávní finanční kontrola, ale bude se nejspíš zaměřovat na kontrolu dodržení zcela základních podmínek čerpání a využívání podpory, např. dodržení rozpočtu, členění podpory a termínů jejího čerpání, vazby na jednotlivé etapy řešení projektu, na předávání informací a údajů o průběhu a výsledcích řešení projektu, na dosažené výsledky apod. Převažujícími kritérii tedy budou formální správnost při čerpání a využívání podpory, dodržení stanoveného účelového určení poskytnutých prostředků, případně efektivita vynaložených prostředků ve vztahu k dosaženým výsledkům.

6. PRÁVNÍ POVAHA KONTROLY ÚČELOVÉ PODPORY PROJEKTŮ

Po analýze jednotlivých aspektů kontroly účelové podpory projektů, tj. subjektů této kontroly, jejího předmětu a kritérií kontroly, lze přistoupit k vymezení její právní povahy. Přitom je třeba vyjít ze skutečnosti, která plyne z § 13 ZoVVI a která byla, byť v jiné souvislosti, zmíněna v předchozí části, a sice že tato kontrola se realizuje v podobě dvou organizačně oddělených kontrolních činností. První je kontrola podle § 13 odst. 1 ZoVVI, druhou kontrola podle § 13 odst. 3 ZoVVI. Protože situace ohledně druhé z uvedených kontrol je jednodušší a přehlednější, budeme se následně zabývat nejprve právní povahou této kontroly.

6.1 Právní povaha kontroly podle § 13 odst. 3 ZoVVI

Kontrola podle § 13 odst. 3 ZoVVI, jejímž předmětem je hospodaření s veřejnými prostředky poskytnutými ve formě veřejné účelové podpory na řešení projektu výzkumu, vývoje a inovací, je veřejnosprávní finanční kontrolou podle zákona o finanční kontrole. Tato skutečnost jednoznačně plyne z toho, že v samotném tomto ustanovení se odkazuje na zákon o finanční kontrole a na ustanovení rozpočtových pravidel a rozpočtových

pravidel územních rozpočtů,⁶³ která rovněž upravují finanční kontrolu a odkazují na zákon o finanční kontrole. Kontrola podle § 13 odst. 3 ZoVVI se tedy řídí zákonem o finanční kontrole, a to jak po stránce hmotněprávní (předmět kontroly, kritéria kontroly), tak po stránce procesní (postup při provádění kontroly). Při výkonu veřejnosprávní finanční kontroly se postupuje podle procesních pravidel upravených přímo zákonem o finanční kontrole při subsidiárním použití kontrolního řádu.⁶⁴ Tato kontrola se, vzhledem k jejímu rozsahu a časové a procesní náročnosti, neprovádí u každého projektu, ale namátkově, respektive výběrově. Nicméně poskytovatel podpory je povinen ji každoročně provést u tolika projektů, aby bylo zkontrolováno nejméně 5 % objemu účelové a institucionální podpory poskytnuté v daném kalendářním roce. Ustanovení ZoVVI stanoví minimální objem poskytnuté podpory, který musí být každoročně zkontrolován veřejnosprávní finanční kontrolou, lze považovat za speciální ustanovení k zákonu o finanční kontrole.

6.2 Právní povaha kontroly podle § 13 odst. 1 ZoVVI

Jak již bylo uvedeno v předchozích částech, kontrola podle § 13 odst. 1 ZoVVI je věcně zaměřenou kontrolou, jejímž hlavním účelem je vyhodnotit realizaci projektu, na jehož řešení byla poskytnuta veřejná účelová podpora. Předmětově jde proto o kontrolu (hodnocení) dosažených výsledků a jejich právní ochrany. V souvislosti s tím je však v rámci této kontroly také kontrolováno čerpání a využívání podpory a vynaložené náklady. Kontrola podle § 13 odst. 1 ZoVVI v sobě tedy z hlediska předmětu zahrnuje jednak věcnou kontrolu řešení projektu, tj. dosažených výsledků a jejich právní ochrany, jednak finanční kontrolu (v obecném smyslu) hospodaření s veřejnými prostředky poskytnutými na podporu řešeného projektu. Otázkou je důvod spojení těchto dvou z hlediska předmětu odlišných kontrol do jedné kontroly.

V důvodové zprávě k § 13 ZoVVI se uvádí: „*Návazně na obecně závazné právní předpisy (zejména zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, a rozpočtová pravidla) zákon v odstavcích 1 a 2 upřesňuje obecné povinnosti pro oblast výzkumu a vývoje. Rozlišuje se věcně zaměřená kontrola průběhu řešení a plnění cílů, včetně účelnosti vynaložených nákladů a plnění smluv o poskytnutí podpory nebo rozhodnutí o poskytnutí podpory všech projektů nebo výzkumných záměrů od finanční kontroly prováděné podle zvláštních právních předpisů u vybrané části projektů nebo výzkumných záměrů.*“⁶⁵ V § 3 odst. 1 zákona o státní kontrole, na který je v důvodové zprávě odkazováno, se pak stanovilo⁶⁶: „*Státní kontrolou se pro účely tohoto zákona rozumí kontrolní činnost orgánů uvedených v § 2 tohoto zákona zaměřená na hospodaření s finančními a hmotnými prostředky České republiky a plnění povinností vyplývajících z obecně závazných právních předpisů nebo uložených na základě těchto předpisů.*“ Je tedy pravděpodobné, že k začlenění finanční kontroly čerpání a využívání podpory a vynaložených nákladů do věcné

⁶³ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁴ Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Tento zákon pak v § 28 odkazuje na subsidiární použití správního řádu při výkonu kontroly.

⁶⁵ Citace z důvodové zprávy podle systému ASPI.

⁶⁶ Zákon o státní kontrole byl zrušen nabytím účinnosti kontrolního řádu.

kontroly dosažených výsledků a jejich právní ochrany došlo, s ohledem na text důvodové zprávy, proto, aby bylo naplněno ustanovení § 3 odst. 1 tehdy platného a účinného zákona o státní kontrole. To je ovšem problematické. Citované ustanovení zákona o státní kontrole nebylo totiž ničím jiným, než legální definicí pojmu „státní kontrola“ pro účely zákona o státní kontrole, který ovšem dále upravoval už jen kontrolní řád, tj. postup při provádění kontroly. Nebylo tedy normativním ustanovením, které by upravovalo hmotněprávní aspekty státní kontroly, tj. kdo kontroluje, koho, v jaké věci a z jakých hledisek, neboť tuto úpravu obsahovaly zákony upravující jednotlivé oblasti veřejné správy, včetně příslušných kontrolních činností realizovaných v těchto oblastech (viz část pojednávající obecně o kontrolních činnostech ve veřejné správě).⁶⁷ Pro kontrolu hospodaření s finančními prostředky to tedy byly již výše zmíněné zákony o rozpočtových pravidlech a zákon o finanční kontrole. Kontrola čerpání a využívání podpory a vynaložených nákladů tak jednoznačně již tehdy spadala do režimu rozpočtových pravidel a zákona o finanční kontrole, který také upravuje kontrolu poskytování a čerpání veřejné podpory jako součást veřejnosprávní finanční kontroly, a nikoli pod citované ustanovení zákona o státní kontrole.

Z uvedeného plyne, že zařazení kontroly čerpání a využívání podpory a vynaložených nákladů, které je z hlediska předmětu finanční kontrolou, do kontroly řešení projektu, která je z hlediska předmětu kontrolou věcnou, je nesystémové. Nicméně lze říci, že určitá základní míra kontroly čerpání a využívání podpory a vynaložených nákladů prováděná v rámci kontroly řešení projektu má i své opodstatnění. Jak už bylo řečeno shora a v předchozí části, veřejnosprávní finanční kontrolu nelze z časových a kapacitních důvodů provádět u všech projektů, na které byla poskytnuta veřejná podpora. Naproti tomu kontrola řešení projektu se provádí u každého řešeného projektu, a to vždy po jeho ukončení, a pokud je doba poskytování podpory delší než dva roky, tak ještě minimálně jednou v průběhu řešení projektu. Touto cestou tedy budou v rámci kontroly řešení projektu zkontrolovány vždy alespoň základní atributy čerpání a využívání podpory a vynaložených nákladů, které by jinak, pokud by projekt nebyl podroben veřejnosprávní finanční kontrole podle § 13 odst. 3 ZoVVI, zkontrolovány nebyly. Otázkou v této souvislosti ještě je, jak naložit se zjištěními učiněnými při této kontrole, pokud ukazují na nedostatky při čerpání a využívání podpory. Budou-li tato zjištění dostatečně průkazná, může poskytovatel na jejich základě přistoupit k realizaci nápravných opatření.⁶⁸ Nebudou-li dostatečně průkazná, nicméně budou ukazovat na možné problémy a nedostatky při hospodaření s prostředky poskytnuté veřejné podpory, mohou být iniciací pro provedení veřejnosprávní finanční kontroly podle § 13 odst. 3 ZoVVI u příjemce podpory.

Kontrola čerpání a využívání podpory a vynaložených nákladů prováděná podle § 13 odst. 1 ZoVVI není samostatnou kontrolou, ale je součástí kontroly řešení projektu. Vzhledem k tomu není svou právní povahou veřejnosprávní finanční kontrolou podle zákona o finanční kontrole (kdyby jí byla, bylo by ustanovení § 13 odst. 3 ZoVVI zbytečné), ale bude sdílet právní povahu kontroly řešení projektu, tj. kontroly dosažených výsledků a jejich právní ochrany.

⁶⁷ Více k tomu KRAMÁŘ, K., op. cit. sub 40, s. 51 an.

⁶⁸ § 14 ZoVVI.

Jak bylo ukázáno v předchozích částech, kontrola řešení projektu z hlediska jejich subjektů a předmětu vykazuje znaky správního dozoru, protože se uskutečňuje mimo vztahy nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě a z hlediska předmětu a požadavků kladených na tento předmět (dosažené výsledky a jejich právní ochranu) je zaměřena na naplňování a ochranu veřejných zájmů při řešení projektů výzkumu, vývoje a inovací. Nenaplnuje však zcela znaky správního dozoru, pokud jde o kritéria kontroly, protože požadavky na dosažení předpokládaných výsledků a splnění stanovených cílů projektu výzkumu, vývoje a inovací, které je kritériem kontroly dosažených výsledků, nemají povahu právních povinností, jejichž naplnění by bylo právně závazné (a nenaplnění případně sankcionovatelné jako správní delikt), nýbrž mají povahu neprávních věcných a formálních předpokladů (např. jaké nové vědomosti budou získány a jakým způsobem budou publikovány). Právní povahu mají v rámci kontroly řešení projektu pouze požadavky kladené na právní ochranu dosažených výsledků. Kontrola dosažených výsledků je však determinující částí kontroly řešení projektu, kontrola zajištění jejich právní ochrany je záležitostí lze říci akcesorickou. Rozhodující pro určení právní povahy kontroly podle § 13 odst. 1 ZoVVI je tedy právní povaha kontroly dosažených výsledků.

Pro určení právní povahy kontroly dosažených výsledků je pak třeba považovat za rozhodující právě skutečnost, že kritériem této kontroly není plnění právních povinností. Proč má být právě tento aspekt, tedy kritéria kontroly, určující? Jak již bylo uvedeno, formální a věcné požadavky na výsledky, jichž má být řešením projektu dosaženo, a cíle, které mají být splněny, nemají povahu právních povinností, jejichž nesplnění by bylo právně vynutitelné. Nedosažení předpokládaných výsledků nebo nesplnění cílů projektu nebo pouze jejich částečné dosažení nebo splnění nezakládá právní odpovědnost příjemce vůči poskytovateli podpory, na základě které by bylo možno toto plnění mocensky vynucovat. Kontrola dosažených výsledků proto nemá povahu výkonu pravomocí, tedy výkonu veřejné moci (vrchnostenské veřejné správy) ze strany poskytovatele vůči příjemci podpory. Správní dozor však je výkonem vrchnostenské veřejné správy, tedy výkonem pravomocí kontrolního orgánu vůči kontrolovanému, protože jeho účelem je kontrolovat, zda jsou plněny právní povinnosti, aby, pokud by tomu tak nebylo, mohla být vůči adresátovi vyvozena právní odpovědnost a jejich plnění právně mocensky vynuceno (a případně i sankcionováno jako správní delikt).

Na základě uvedeného lze tedy říci, že kontrola dosažených výsledků není správním dozorem, je specifickou kontrolou, kontrolou *sui generis*. Protože tato kontrola je pak v rámci kontroly podle § 13 odst. 1 ZoVVI kontrolou esenciální, se kterou jsou dále organizačně nedílně spjaty kontrola právní ochrany dosažených výsledků a kontrola čerpání a využívání podpory a vynaložených nákladů (jde o jednu kontrolní akci s několika předměty kontroly), determinuje její povaha povahu celé kontroly podle § 13 odst. 1 ZoVVI. Lze tedy uzavřít, že celá kontrola podle § 13 odst. 1 ZoVVI je specifickou kontrolou, kontrolou *sui generis* v oblasti veřejné správy. Vzhledem k tomu, že vykonavatelem této kontroly, tedy kontrolujícím, je poskytovatel podpory, kterým je orgán veřejné správy, byť při tom nevykonává vrchnostenskou veřejnou správu, lze tuto kontrolu v systému členění kontrolních činností ve veřejné správě zařadit do správní kontroly.

Specifická povaha kontroly řešení projektu plyne z povahy hospodaření s veřejnými prostředky účelově poskytovanými na podporu řešení projektů výzkumu, vývoje a inovací. Při poskytování této účelové podpory hospodaří (nakládá) poskytovatel s těmito

prostředky z materiálního hlediska obdobně jako fond, neboť za stanovených podmínek a stanoveným postupem poskytuje účelově určené veřejné finanční prostředky, a příjemce je nemůže použít pro jiný účel než na řešení projektu výzkumu, vývoje a inovací, na který byly poskytnuty. Z formálního (institucionálního) hlediska však nejsou tyto veřejné prostředky právně samostatné, takže poskytovatel není právnickou osobou fondového typu (fundací) a hospodaření s těmito prostředky je součástí rozpočtového hospodaření státu, respektive územního samosprávného celku. Nicméně zmíněný materiální znak znamená, že poskytování veřejné účelové podpory na řešení projektů výzkumu, vývoje a inovací nemá povahu výkonu vrchnostenské veřejné správy, ale nevvrchnostenské správy fiskální.⁶⁹ Specifikum kontroly řešení projektu pak spočívá v tom, že je kontrolou naplňování účelu, na který byly tyto veřejné prostředky poskytnuty, a to nejen v užším smyslu, tj. zda byly použity na řešení projektu (tedy na provedení příslušných výzkumných a experimentálních prací), ale i v širším smyslu, tj. zda byly vynaloženy účelně z hlediska dosažených výsledků a plnění stanovených cílů projektu.

Specifické povaze kontroly podle § 13 odst. 1 ZoVVI pak odpovídá i její procesní stránka. Při výkonu správního dozoru se postupuje podle procesní úpravy obsažené ve věcně (hmotněprávně) příslušném právním předpisu a subsidiárně podle kontrolního řádu. Protože kontrola podle § 13 odst. 1 ZoVVI není správním dozorem, postupuje se při jejím výkonu podle specifických pravidel stanovených ZoVVI a na jeho základě upravených smlouvou, respektive rozhodnutím o poskytnutí podpory a rovněž interními předpisy poskytovatele podpory.⁷⁰

ZoVVI stanoví, že příjemce podpory je povinen kontrolu podle § 13 odst. 1 ZoVVI umožnit. Dále pak pro závěrečné hodnocení (kontrolu) projektů po ukončení jejich řešení odkazuje na použití postupu stanoveného pro hodnocení návrhů projektů ve veřejné soutěži ve výzkumu, vývoji a inovacích. Pro hodnocení návrhů projektů ustavuje poskytovatel odborný poradní orgán, jehož složení a pravidla činnosti upravuje vnitřním předpisem, který zveřejňuje nejpozději při vyhlášení veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích.⁷¹ Ke každému návrhu projektu se zpracovávají nejméně dva oponentní posudky. Odborný poradní orgán poté provede objektivní a nezaujaté hodnocení návrhů projektů s přihlédnutím k posudkům oponentů, o výsledku hodnocení každého návrhu projektu zpracuje protokol, který spolu s návrhem pořadí všech návrhů projektů předloží poskytovateli. Poskytovatel rozhodne o výběru návrhů projektů, tedy o tom, na které navržené projekty bude poskytnuta veřejná podpora, a zveřejní výsledky veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích. Poskytovatel může rozhodnout v rozporu s doporučením odborného poradního orgánu, v takovém případě však musí své rozhodnutí písemně zdůvod-

⁶⁹ Srov. HENDRYCH, D. a kol., op. cit., 2012, s. 12.

⁷⁰ Ust. § 13 odst. 1, § 21 odst. 4 až 7 a § 9 odst. 1 písm. k) a odst. 5 ZoVVI.

⁷¹ U Grantové agentury ČR jsou odbornými poradními orgány oborové komise ustavené pro pět oborů daných Statutem Grantové agentury ČR. Složení oborových komisí, jejich statut a jednacích řádů jsou dostupné z: <<http://www.gacr.cz/poradni-organy/oborove-komise/>>. U Technologické agentury ČR jsou oborové komise jako odborné poradní orgány zřizovány podle Statutu Technologické agentury ČR pro jednotlivé programy. Jejich složení, statuty a jednacích řádů jsou dostupné na webových stránkách jednotlivých programů; např. u Programu na podporu aplikovaného společenskovedního výzkumu a experimentálního vývoje OMEGA jsou dostupné z: <<http://www.tacr.cz/index.php/cz/programy/program-omega.html>>, (oba internetové zdroje cit. 15. 7. 2015).

nit v protokolu a zveřejnit prostřednictvím internetu.⁷² Na rozhodování poskytovatele o návrzích projektů se nevztahuje správní řád.⁷³ Poskytovatel je dále povinen umožnit uchazeči (tj. předkladateli návrhu projektu) seznámit se s výsledky hodnocení jeho návrhu, včetně zdůvodnění, a poskytnout mu oponentní posudky k návrhu jeho projektu bez uvedení osobních údajů oponentů. Jak již bylo řečeno, jde o postup zákonem upravený pro hodnocení návrhů projektů přihlášených do veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích, který však má být na základě ustanovení § 13 odst. 4 ZoVVI použit obdobně i pro závěrečné hodnocení (kontrolu) projektů po ukončení jeho řešení. Postup a pravidla pro kontrolu řešení projektu prováděnou v průběhu řešení projektu zákon explicitně neupravuje a ponechává ji tak na úpravě ve smlouvě, respektive rozhodnutí o poskytnutí podpory a interních předpisech poskytovatele.⁷⁴

ZÁVĚR

Účelem tohoto článku bylo vymezit právní povahu kontroly uskutečňované při poskytování účelové podpory na řešení projektů výzkum, vývoje a inovací. Podle ZoVVI se v rámci této kontroly realizují dvě samostatné kontrolní činnosti.

První z nich upravená v § 13 odst. 3 ZoVVI je veřejnosprávní finanční kontrolou, kterou poskytovatel provádí podle rozpočtových pravidel a zákona o finanční kontrole. Tuto kontrolu není z důvodů její věcné, časové a procesní náročnosti možné provádět u všech řešených projektů. Zákon však vyžaduje, aby poskytovatel podpory provedl každoročně veřejnosprávní finanční kontrolu minimálně u tolika projektů, aby bylo tímto způsobem zkontrolováno nejméně 5 % objemu účelové a institucionální podpory poskytnuté v daném kalendářním roce.

Druhou je kontrola upravená v § 13 odst. 1 ZoVVI. Tato kontrola v sobě z hlediska předmětu zahrnuje kontrolu dosažených výsledků a jejich právní ochrany a kontrolu čerpání a využívání podpory a vynaložených nákladů.

Kontrola čerpání a využívání podpory a vynaložených nákladů vykazuje znaky veřejnosprávní finanční kontroly, protože ji uskutečňuje poskytovatel podpory vůči jejímu příjemci, předmětem kontroly je hospodaření s veřejnými finančními prostředky a kritériem kontroly je podle ZoVVI účelnost vynaložených nákladů, ale nepochybně bude v jejím rámci možno uplatňovat i další kritéria finanční kontroly, v závislosti na možnostech a předpokladech hodnotícího orgánu (viz výše). Nicméně tuto kontrolu nelze považovat za veřejnosprávní finanční kontrolu podle zákona o finanční kontrole, protože je organizačně nedílnou součástí věcně zaměřené kontroly dosažených výsledků a jejich právní ochrany. Jde tedy, vzhledem k předmětu kontroly, o finanční kontrolu v jejím zcela obecném smyslu, a její právní povaha je dána právní povahou kontroly dosažených výsledků, která je hlavní (esenciální) složkou kontroly podle § 13 odst. 1 ZoVVI.

Kontrola dosažených výsledků z hlediska subjektů kontroly a jejího předmětu vykazuje znaky správního dozoru, protože se uskutečňuje mimo vztahy nadřízenosti a podří-

⁷² Tedy musí zveřejnit nejen výsledek svého rozhodnutí, ale i skutečnost, že u daného návrhu projektu rozhodl v rozporu s doporučením odborného poradního orgánu.

⁷³ Ust. § 21 odst. 10 ZoVVI.

⁷⁴ Viz ust. § 9 odst. 1 písm. k) ZoVVI.

zenosti, příjemce podpory má vůči jejímu poskytovateli postavení nepodřízeného adresáta veřejné správy, a jejím předmětem je řešení projektů výzkumu, vývoje a inovací, tedy činnost, které nemá povahu výkonu veřejné správy, protože ji mohou za stejných podmínek vykonávat příjemci podpory bez ohledu na své právní postavení (tedy zda jde o subjekty veřejného nebo soukromého práva nebo bezsubjektní složky – instituce) a ve své materiální podstatě je činností soukromoprávní povahy, byť se jí realizuje veřejný zájem na rozvoji lidského poznání, využívání vědeckých poznatků v praxi, vyvíjení nových technologií, výrobků a služeb nebo zlepšování a zdokonalování těch existujících a jejich uvádění do praxe. Z hlediska kritérií však tato kontrola znak správního dozoru nenaplňuje, protože hlediskem kontroly zde není plnění právní povinností, jako je tomu u správního dozoru, nýbrž plnění požadavků (dosažení předpokládaných výsledků a splnění stanovených cílů projektu), které nemají a nemohou mít povahu právních povinností (při jejich nesplnění právně vynutitelných a případně sankcionovatelných jako správní delikt).

Kritérium kontroly je potřeba považovat za určující aspekt pro vymezení právní povahy kontroly podle § 13 odst. 1 ZoVVI, protože pokud není hlediskem kontroly plnění právních povinností, jejichž plnění by bylo možno právně mocensky vynucovat a při jejichž neplnění by bylo možno vůči příjemci vyvozovat právní odpovědnost, nemá tato kontrola povahu výkonu veřejné moci (pravomocí), jakou má naopak správní dozor. Kontrola dosažených výsledků je proto specifickou kontrolou, kontrolou *sui generis*, a protože kontrola čerpání a využívání podpory a vynaložených nákladů a kontrola právní ochrany dosažených výsledků jsou organizačně její nedílnou součástí, determinuje tato kontrola povahu celé kontroly podle § 13 odst. 1 ZoVVI jako specifické kontroly *sui generis* v oblasti veřejné správy.

Specifičnost kontroly podle § 13 odst. 1 ZoVVI plyne i z toho, že samotné poskytování veřejné podpory na řešení projektů výzkumu, vývoje a inovací nemá povahu výkonu vrchnostenské veřejné správy, ale nevrchnostenské správy fiskální.

Specifická povaha této kontroly se pak projevuje i v procesní stránce, neboť při výkonu kontroly se nebude postupovat podle kontrolního řádu, ale použijí se specifické kontrolní postupy upravené ZoVVI a na jeho základě smlouvou, respektive rozhodnutím o poskytnutí podpory a interními předpisy poskytovatele.

The Legal Nature of Control Activities Conducted when Controlling Targeted Public Support Provided to Research Projects and Projects of Experimental Development and Innovations

Miloslava Hálová

Abstract: The article deals with the question of the legal nature of activities carried out while providing targeted public support for research projects, projects in the area of experimental development and innovations. The paper starts with theoretical definitions of individual types of different control activities carried out in the area of public administration and specified in the theory of administrative law. Based on this theoretical basis we analyse the control activities in question from the perspective of subjects of control and from the perspective of criteria applied when assessing the subject of control. The provided support, exceeding the minimum volume defined by the law, is controlled every year in the form of standard public administrative financial control, following the act on financial control. On top of this, every supported project is, after completion or, in case of projects running several years, during completion, subjected to an inspection to verify the achieved results and their legal protection, which also includes the control of drawing and using financial resources. Control (evaluation) of the achieved results is a specific control activity in public administration, because the criterion here is not the fulfilment of legal duties but the fulfilment of requirements of non-legal nature (achievement of expected research results, development and innovations and the fulfilment of defined project goals). The specific nature of this control is visible also in the procedural regulation of the control process carried out.

Key words: research, development and innovations; control of targeted project support; administrative supervision; financial control; entity, subject and criteria of control; specific control activity