

VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMIE A MANAGEMENTU
Nárožní 2600/9a, 158 00 Praha 5

DIPLOMOVÁ PRÁCE



MANAGEMENT FIREM

VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMIE A MANAGEMENTU

Nárožní 2600/9a, 158 00 Praha 5

NÁZEV DIPLOMOVÉ PRÁCE/TITLE OF THESIS

Soulad zákona o rozpočtovém určení daní s právem veřejné podpory – postavení Prahy

TERMÍN UKONČENÍ STUDIA A OBHAJOBA (MĚSÍC/ROK)

Říjen 2014

JMÉNO A PŘÍJMENÍ / STUDIJNÍ SKUPINA

Bc. Jan Kožíšek, MF 10

JMÉNO VEDOUcíHO DIPLOMOVÉ PRÁCE

Doc. Ing. Stanislav Klazar, Ph.D.

PROHLÁŠENÍ STUDENTA

Odevzdáním této práce prohlašuji, že jsem zadanou diplomovou práci na uvedené téma vypracoval samostatně a že jsem ke zpracování této diplomové práce použil pouze literární prameny v práci uvedené.

Jsem si vědom skutečnosti, že tato práce bude v souladu s § 47b zák. o vysokých školách zveřejněna, a souhlasím s tím, aby k takovému zveřejnění bez ohledu na výsledek obhajoby práce došlo.

Prohlašuji, že informace, které jsem v práci užil, pocházejí z legálních zdrojů, tj. že zejména nejde o předmět státního, služebního či obchodního tajemství či o jiné důvěrné informace, k jejichž použití v práci, popř. k jejichž následné publikaci v souvislosti s předpokládanou veřejnou prezentací práce, nemám potřebné oprávnění.

Datum a místo: 28. 8. 2014, Praha

PODĚKOVÁNÍ

Rád bych tímto poděkoval vedoucímu diplomové práce za metodické vedení a odborné konzultace, které mi poskytl při zpracování mé diplomové práce, a všem blízkým za podporu.

VYSOKÁ ŠKOLA EKONOMIE A MANAGEMENTU

Nárožní 2600/9a, 158 00 Praha 5

SOUHRN

1. Cíl práce:

Cílem práce je zjistit, zdali zákon o rozpočtovém určení daní platný v České republice nenarušuje skrze zvýhodněné podmínky v případě hlavního města Prahy pravidla veřejné podpory Evropské unie.

2. Výzkumné metody:

Jako výzkumné metody bylo použito rešerše literatury související s teorií státních zásahů do ekonomiky a rešerše zákonů nutných pro určení aktuálního stavu. Dále byla provedena analýza hospodářských dopadů přerozdělování výnosů ze sdílených daní prováděných hlavním městem Prahou. Nakonec byla provedena syntéza zjištěných poznatků z platného právního řádu České republiky a hospodářské situace vzniklé kvůli přerozdělování finančních prostředků ve prospěch hlavního města Prahy.

3. Výsledky výzkumu/práce:

Výsledkem práce je zjištění, že současné znění zákona o rozpočtovém určení daní zvýhodňuje hospodářsky nejvyspělejší region České republiky, z čehož mají prospěch podniky na území hlavního města Prahy působící, a že toto zvýhodnění jde proti pravidlům veřejné podpory. Tato situace naplňuje znaky nedovolené veřejné podpory, která může být ze strany Evropské komise napadnuta.

4. Závěry a doporučení:

Sporným ustanovením zákona o rozpočtovém určení daní je to, které hlavnímu městu Praze přisuzuje významně vyšší přepočítací koeficient, což činí výnosy ze sdílených daní vztažených na jednoho obyvatele několikanásobně vyšší než v případě ostatních obcí. Změnou těchto přepočítacích koeficientů by došlo k rovnému zacházení se všemi obcemi v České republice a tím k souladu s pravidly veřejné podpory.

KLÍČOVÁ SLOVA

Rozpočtové určení daní, veřejná podpora, hlavní město Praha, Evropská unie

SUMMARY

1. Main objective:

The main objective is to find out whether the tax assignment bill valid in the Czech Republic does not breach, via the preferential treatment in case of the city of Prague, the rules of State Aid law of the European Union.

2. Research methods:

The research methods used in the paper was the literature research on the state interference into the economy and the research of the effective bills which determine the current situation. Furthermore, an analysis was carried out regarding the economic effects of the shared-tax income redistribution caused by the city of Prague. Finally, synthesis of the gathered findings was made based on the current law implications and economic situation arouse from the redistribution of the funds in favor of the city of Prague.

3. Result of research:

The result of research is the finding, that the current version of the tax assignment bill favors the economically most advanced region of the Czech Republic, from which the undertakings active in the city of Prague benefit, and that this favour breaches the rules of State Aid law. This situation meets the conditions for the incompatible state aid, for which the Czech Republic can be reprimanded by the European Commission.

4. Conclusions and recommendation:

The controversial provision of the tax assignment bill is the one which gives the city of Prague a significantly higher conversion rate, which makes the income from shared-taxes per capita several times higher than in case of other municipalities. Changing these conversion rates will cause an equal treatment for all municipalities in the Czech Republic and thus the compliance with the State Aid law rules.

KEYWORDS

Tax assignment bill, State Aid, the city of Prague, European Union

JEL CLASSIFICATION

K34 Tax Law
H72 State and Local Budget and Expenditures

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Jméno a příjmení:	Jan Kožíšek
Studijní program:	Ekonomika a management
Studijní obor:	Management firem
Studijní skupina:	MF 10
Téma:	Daňové úlevy z pohledu veřejné podpory
Zásady pro vypracování (stručná osnova práce):	<ol style="list-style-type: none">1. Daňový systém v ČR – popis systému2. Institut veřejné podpory – charakteristika3. Nedovolená veřejná podpora v případech daňových úlev v zemích EU4. Analýza vybraných daňových úlev v ČR a zhodnocení rizik z hlediska veřejné podpory
Seznam literatury: (alespoň 4 zdroje)	<p>VANČUROVÁ, A., KLAZAR, S. Daňový systém ČR. Praha: VOX, 2012.</p> <p>KINCL, M. Praktický průvodce veřejnou podporou. Praha: Polygon, 2012.</p> <p>RUST, A., Micheau, C. State aid and tax law. Kluwer Law International, 2012</p> <p>WISHLADE, F. When policy worlds collide: Tax competition, State Aid, and Regional Economic Development in the EU. In: Journal of European Integration, Volume 34.</p>
Vedoucí práce:	Doc. Ing. Stanislav Klazar, Ph.D.

Prof. Ing. Milan Žák, CSc.
rektor

V Praze dne 1. 12. 2013

Obsah

Obsah

1 Úvod	1
2 Státní zásahy do ekonomiky	3
2.1 Důvody státních zásahů do ekonomiky	4
2.2 Druhy státních zásahů do ekonomiky	5
3 Rozpočtové určení daní	7
3.1 Kraje	7
3.2 Obce	8
3.3 Působnost obcí a krajů	11
4 Institut veřejné podpory	14
4.1 Legislativa	14
4.2 Co není veřejnou podporou	18
4.3 Regionální dimenze veřejné podpory v České republice	20
5 Postup zpracování analytické části	22
6 Kvantifikace zvýhodnění Prahy	24
6.1 Hospodaření Prahy	26
6.1.1 Bilance	26
6.1.2 Příjmy	27
6.1.3 Výdaje	27
6.2 Vliv hospodářská krize	30
7 Dopady výdajů a související riziko	33
7.1 Cestovní ruch	33
7.2 Doprava	35
7.4 Životní úroveň	35
7.5 Podnikatelské prostředí	38
7.6 Riziko	41
7.7 Doporučení	44
8 Závěr	46

Literatura

1 Úvod

Zásahy státu do ekonomiky jsou staré jako státy samy. Za každým takovým zásahem je sledován cíl, kvůli kterému je dané opatření prováděno. Pokud se zaměříme na ekonomické zásahy státu, pak se nejčastěji jedná o nějakou formu redistribuce, kdy stát přeměrovává toky finančních prostředků a jiných zdrojů.

Vždy existovaly názory a teorie, které kritizovaly tyto autoritativní zásahy státu do tak živelného a komplexního systému, jakým je ekonomika. Pokaždé jsou totiž na jedné straně ti, které zásah zvýhodňuje, a na druhé straně ti, kterým je bráno a kteří jsou znevýhodněni. Vytvářejí se tak nástroje, kterými se sleduje efektivita státních zásahů, zkoumá se jejich potřebnost či se aplikují pravidla, která státu zabraňují své moci použít v první řadě. Zda má stát využívat své stabilizační funkce anebo se má zřítci používání fyzické síly k vynucování svých opatření, zůstává předmětem teoretických diskuzí.

Stát může do ekonomiky zasahovat v nejrůznějších formách. Může se jednat o poskytování návratných dotací nebo nenávratných transferů, zvýhodněné půjčky, daňová zvýhodnění či naopak daňové zatížení.

Jedním ze zákonů, který představuje zásah do ekonomiky, nastavuje pravidla, která ale nejsou pro všechny stejná, je zákon o rozpočtovém určení daní, který ovlivňuje alokaci daňových příjmů mezi centrální vládu a mezi samosprávné územní celky. Zákon o rozpočtovém určení daní rozděluje výnosy z tzv. sdílených daní, ze kterých kraje a obce hradí činnosti spojené se samostatnou působností. Výše těchto prostředků, které má územně samosprávný celek k dispozici, určuje, kolik si mohou obce a kraje dovolit vynakládat na svůj rozvoj a investice, a tím přispívat k podpoře svého hospodářského růstu.

Současné nastavení zákona o rozpočtovém určení daní ovšem není nastaveno pro všechny obce stejně. Praha, Brno, Plzeň a Ostrava mají díky pře počítacím koeficientům, které násobí výši přidělených výnosů ze sdílených daní, preferenční postavení oproti ostatním obcím. Praha má tento koeficient ještě vyšší než další tři největší města České republiky. Tato diplomová práce se bude zabývat pouze podmínkami pro hlavní město Prahu, protože v jejím případě se tato diskriminace projevuje nevíce.

Na zákon bude pohlíženo z pohledu veřejné podpory, jak ji upravuje Evropská unie. Institut veřejné podpory má totiž na starosti zabraňování distorze trhu skrze státní zásahy. Jeho cílem je, aby nebyla poškozena hospodářská soutěž a obchod na vnitřním trhu z důvodů státní podpory podnikům. Stejně jako stát nesmí poskytovat zvýhodnění určitému podniku, pokud taková podpora nespadá do schválených výjimek, nesmí ani poskytovat podporu skupinám podnikům určeným sektorově nebo regionálně. V případě současného nastavení zákona o rozpočtovém určení daní jsou ovšem zvýhodněny podniky regionálně, konkrétně podniky usídlené a působící na území Prahy.

Nedovolená podpora totiž nemusí být poskytnuta podniku přímo, ale také nepřímo. V tomto případě je podpora počínající nerovným rozdělením výnosů ze sdílených daní nepřímo přenesena skrze výdaje hlavního města Prahy na ostatní ekonomické subjekty v Praze.

Cílem této práce je prozkoumat, zda skrze diskriminační nastavení zákona o rozpočtovém určení daní nejsou v případě hlavního města Prahy narušena pravidla

veřejné podpory, jak je ustanoveno v soutěžním právu Evropské unie. Základním principem veřejné podpory je to, že subjekty vykonávající hospodářskou činnost by měly mít ze strany státu shodné podmínky a žádné vládní opatření by nemělo zvýhodnit jeden konkrétní subjekt nad jiným, nebo jednu skupinu subjektů (v názvosloví veřejné podpory se jedná o podniky, což ale nekoresponduje s běžným českým významem) nad jinou skupinu subjektů. Tím ale, že hlavní město Praha dostává skrze zákon o rozpočtovém určení daní více daňových výnosů do obecní kasy než jiná města, může Praha zvýhodňovat o podstatnou míru více podniky nacházející se na území Prahy, než si to může dovolit jiná obec v České republice. Toto zvýhodnění pražského regionu by mohlo být považováno za porušení pravidel veřejné podpory. Tato diplomová práce se pokusí toto zodpovědět a případně nalézt vhodné řešení.

V práci je nejprve teoretická část přibližující hlavní oblasti, které s tématem této diplomové práce souvisí. Jde především o zákon rozpočtového určení daní. Dále bude vysvětlen koncept veřejné podpory v právu Evropské unie.

V praktické části bude analyzována situace hlavního města Prahy, které je zákonem o rozpočtovém určení daní výrazně zvýhodněna. Hlavní zaměření bude ovšem na hlavní město Prahu. Krok za krokem bude proveden rozbor, na základě kterého se postupuje při posuzování kompatibility podpory s právem Evropské unie. Budou představeny dílčí koncepty, jako co jsou to blokové výjimky, podpora de minimis, služby obecného hospodářského zájmu ad. Práce poskytne také citaci předmětných judikátů Evropského soudního dvora a rozsudků Evropské komise.

Zaměření bude též na pojem podnik, který je v teorii veřejné podpory vnímán trochu odlišně, než jak je pojem podnik běžně vnímán. Vymezení podniku pro účely teorie veřejné podpory je klíčové při posouzení, zdali byla poskytnuta veřejná podpora či nikoli.

Práce vyhodnotí, zdali je hlavní město Praha příjemcem nedovolené veřejné podpory, a nastíní podle znění legislativy a rozhodovací praxe, jaké by byly další kroky a co by mělo být učiněno, aby byl takový stav změněn.

2 Státní zásahy do ekonomiky

V každém hospodářství vznikají kvůli činnostem člověka a firem negativní a pozitivní externality, které jsou v prvním případě uskutečňovány ve větším množství, než je společensky výhodné, v druhém naopak. Na tyto externality stát reaguje mnohými opatřeními, která mají za cíl ovlivnit chování lidí a firem tak, že od některých aktivit se snaží odrazovat například vyšším zdaněním a některé aktivity naopak podporuje například subwencemi (Mankiw, 2008, s. 204).

Stát tak skrze veřejné rozpočty redistribuuje finanční prostředky, aby podpořil nebo omezil některé aktivity. Redistribuční funkce má za cíl přeměrovat bohatství a finanční toky od bohatších regionů či podniků do chudších (Vančurová, Láchová, 2014, s. 12). Tutu redistribuci stát provádí prostřednictvím progresivního zdanění, rozdílných daňových sazeb, adresnými transfery, rozpočtového určení daní, dotací mezi vyššími a nižšími rozpočty veřejné soustavy, případně při uplatňování tzv. horizontálního modelu fiskálního federalismu dotacemi na horizontální vládní úrovni (Peková, Pilný, 2002, s. 142).

Autoři se zabývají i otázkou efektivnosti státních výdajů. Uznávají, že měřit efektivitu zásahů státu do ekonomiky je velmi obtížné, hlavně z toho důvodu, že nejsme schopni měřit jejich výstupy, tj. užitek všech lidí z poskytnutých veřejných statků, který nelze definovat v peněžních jednotkách (na rozdíl od vstupů, které se nakupují za tržní ceny). Peková, Pilný (2002, s. 29) shrnují, že „*Ve veřejném sektoru se projevují tendence k maximalizaci vstupů a k minimalizaci výstupů.*“

Velmi negativně se k státním zásahům vyjadřuje i Rothbard (2005, s. 90). Poukazuje na to, že při státním přerozdělování je vždy skupina lidí, kteří trápí a jsou čistými daňovými plátcí, a skupina lidí, kteří z přerozdělování mají osobní prospěch a jsou čistými daňovými plátcí. A protože výběr daní je v podstatě založen na hegemonické síle státu použít i fyzického násilí (resp. omezení svobody), považuje státní zásahy takového druhu za vykořisťování. Na rozdíl od situace na svobodném trhu jsou státní zásahy vždy situací, kdy jedni získávají na úkor druhých.

Názor Janků, Mikušové (2012, s. 3-6) se s takovými závěry neztotožňuje a státu přikládají stabilizační funkci v ekonomice. Tuto funkci uplatňuje mimo jiné skrze antimonopolní a soutěžní právo. To má dohlížet na to, aby účastníci soutěže měli rovnocenné podmínky a nikdo nebyl příjemcem neoprávněné konkurenční výhody. Nejedná se jen o pravidla platná pro podniky, ale i pro pravidla pro podpory poskytované státem (veřejná podpora). Na úrovni Evropské unie je základní právní rámec pro tyto pravidla dán ve Smlouvě o fungování Evropské unie (SFEU) články 107 až 109 (SFEU, 2012).

V zákonu o rozpočtovém určení daní (2000) je obsažen § 4, který uvádí výpočet, kterým se Praha, Brno, Ostravě a Plzni přiznává větší podíl na daňových výnosech než ostatním obcím. Je to objektivní zvýhodnění, kterým Praha, Brno, Ostrava a Plzeň získávají jak v absolutní výši, tak i v relativní na obyvatele výrazně větší částku, než ostatní obce, pro které platí jiný výpočet.

Aby bylo možné posoudit soulad tohoto zvýhodnění pro čtyři zmíněná města s legislativou veřejné podpory, je nutno první posoudit, zdali tato podpora splňuje čtyři základní kritéria veřejné podpory (ÚOHS, internetové stránky)

Pro účely této diplomové práce je nejprve třeba uvést problematiku státních zásahů do ekonomiky, skrze něž se vláda snaží dosáhnout svých cílů. Tyto zásahy způsobují, že některé (vybrané) subjekty, ať už to jsou domácnosti, firmy anebo veřejné subjekty, mají z těchto zásahů větší prospěch než subjekty, na které takový zásah nemířil, což jim dává zvýhodnění, resp. znevýhodnění, na trhu.

Na tuto situaci, která v evropském měřítku může jak pro jednotlivý subjekt, tak pro ekonomiku jako celek, znamenat významné finanční ztráty, poškozují konkurenci a posiluje národnostní tendence jednotlivých států v tom smyslu, že vlády preferují ekonomické zdraví a přežití domácích firem před zahraničními, reaguje Evropská unie úpravou svého soutěžního práva, které mimo běžnou náplň antimonopolní politiky, jako je například hlídání tržního podílu jednotlivých firem nebo likvidování kartelových dohod, vytváří také právo v oblasti veřejné podpory, což znamená omezování distorzních zásahů států do ekonomiky a trhu.

2.1 Důvody státních zásahů do ekonomiky

Stát může činit kroky, které podporují a zvýhodňují ta odvětví nebo cílové skupiny, které považuje za hodné podpory. Může to být z důvodu pozitivních externalit nebo politických či sociálních. Každá taková výjimka nabývá nejčastěji formy zákona nebo jiného vládního aktu a jde o konkrétní znění takové normy nebo o jeho výklad, na základě čeho se usuzuje, který subjekt může být příjemcem takové výhody a který subjekt nikoli.

Tyto výjimky (či úlevy nebo zvýhodnění) vznikají stejně jako ostatní obecně platné normy, tj. skrze legislativní proces (na vládní nebo parlamentní úrovni). Na legislativní proces mají vliv nejen samotní politici, kteří byli do sněmovny zvoleni, ale i další zájmové a lobbystické skupiny, jako například úředníci, firmy, občané, cizí státy atd. Podle Olsona (2008, s. 46-50) zákony nemusí vznikat čistě v zájmu všeobecného blaha, ale mohou být upraveny, aby sloužily ekonomickým či jiným zájmům silných homogenních uskupení nebo samotným politikům, kteří podle teorie veřejné volby jsou racionálně jednající jedinci maximalizující svůj osobní užitek (Hamerníková, 2010, s. 31). To může být tedy jedním z kanálů, jak se do legislativy dostane zákon, který v sobě toto zvýhodnění obsahuje.

Dalším důvodem může být rozšířené přesvědčení, že některé statky jsou natolik prospěšné a musí být tedy nějak podpořeny v jejich dostupnosti, že se jim udělí výjimka, čímž se stanou pro konečného spotřebitele levnější, dostupnější či jinak atraktivnější. Jedná se o tzv. pozitivní externality. Nebo jsou nějaké podniky podpořeny úlevami proto, aby rozšířily nebo zavedly výrobu zrovna na území České republiky a ne jiného státu. Tento druh výjimek se často nazývá investiční pobídky.

Investiční pobídky jsou nástrojem státu k tomu, aby přiměly firmy k založení či rozšíření podnikání na jejich území. Nejčastěji jde o velké mezinárodní korporace, které se rozmyšlejí, v které zemi postaví novou továrnu a zjišťují, jaké podmínky by měly v jaké zemi. Stát vidí příležitost v tom, že pokud se firma usídli na jeho území, tak z toho budou plynout příjmy z daní a zvýší se zaměstnanost. Efekty z usídlení velké firmy jsou dvojí – přímé a nepřímé. Přímé jsou například ze zaměstnání osob přímo v této firmě, nepřímé vznikají dodatečným nabalením dalších dodavatelských řetězců, které dále zaměstnají další lidi. Investiční pobídka po nějaké době ztratí platnost a firma začne platit stejné daně jako všechny ostatní firmy. Investiční pobídky jsou navíc

rizikové, protože firma, která obdrží pobídku, nemusí splnit požadované ukazatele v délce doby provozu nebo ve výši zvýšené zaměstnanosti pro region.

Státní zásahy státu do ekonomiky jsou zdrojem sporů mezi státem a firmami, které se cítí být jeho zásahy znevýhodněny. Argumentují tím, že jejich existence je ohrožena, protože stát neuplatňuje rovné zacházení a konkurenční subjekty tak získávají zdroj financí, který by za běžných tržních podmínek nezískaly.

2.2 Druhy státních zásahů do ekonomiky

Stát může provádět zásahy do ekonomiky skrze několik způsobů, nástrojů. Mezi ně patří například přímé dotace nebo transfery, zlevněné úvěry a daňovými opatřeními včetně redistribuce výnosů z vybraných daní podle zákona o rozpočtovém určení daní.

Jako příklady zvýhodnění v České republice budou uvedeny některá ustanovení českých daňových zákonů, která nějakým způsobem poskytují výjimku pro dotčené subjekty a jsou tak zvýhodněny oproti konkurentům anebo oproti jiné oblasti podnikání.

V § 4 odst. 1 písm. s) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, se uvádí, že od daně se osvobozuje „*příspěvek fyzické osobě poskytovaný podle zákona upravujícího stavební spoření a státní podporu stavebního spoření*“. Toto je zvýhodnění, které nabývá formu odčitatelné položky od základu daně, tj. neplatí se z ní daň z příjmu. Byť subjektem, na který se tímto ustanovením míří, jsou fyzické osoby, které si tak mohou snížit daňové zatížení, nepřímou se tato výhoda dotýká stavebních spořitelny, které jsou pro fyzické osoby preferovanější než jiné finanční instituce, které fyzickým osobám nepřinášejí podobnou daňovou úlevu.

V souvislosti se stavebním spořením vzniká ještě další daňová úleva. § 15 odst. 3 uvádí, že „*od základu daně se odečte částka, která se rovná úrokům zaplaceným ve zdaňovacím období z úvěru ze stavebního spoření*“. Tedy pokud si fyzická osoba vezme úvěr od stavební spořitelny na základě svého stavebního spoření, může si svůj daňový základ ponížít o úroky, které zaplatil.

Mezi daňové zvýhodnění v oblasti daně z příjmů právnických osob lze označit zvýhodnění investičních fondů, pro které se podle § 21 odst. 2 písm. a) vztahuje pouze 5% daňová sazba ze základu daně na rozdíl od běžné 19% daňové sazby pro ostatní právnické osoby¹. V dokumentu od Ministerstva financí České republiky (Jareš, 2010) je uvedeno, že toto opatření má za cíl podporu těchto kolektivních instrumentů.

Zvýhodnění v oblasti daně z přidané hodnoty pro podniky přináší tu výhodu, že jejich zboží či služby jsou osvobozeny od DPH, čímž jsou jejich produkty levnější oproti těm produktům, které od DPH osvobozené nejsou, tj. obvykle o 21 nebo 15 %. Podniky, jejichž produkty nejsou osvobozeny od DPH, můžou toto vnímat jako konkurenční nevýhodu.

V zákoně č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, v aktuálním znění, lze najít několik ustanovení, která dávají výhody na různé oblasti ekonomické činnosti. V § 51 odst. 1 písm. e) je uvedeno, že od daně bez nároku na odpočet daně jsou osvobozeny pojišťovací činnosti. Pojišťovacími činnostmi, jak je dále rozvedeno v § 55, se rozumí poskytování pojištění, poskytování zajištění a služby související s pojištěním nebo

¹ Od roku 2015 má podle současné právní úpravy platit pro investiční fondy dokonce 0% výše sazby daně.

zajištěním poskytované osobami zprostředkovávajícími pojištění nebo zajištění. Tímto se pojišťovněm uděluje významná daňová úleva, které pojišťovněm jako segmentu zlepšuje postavení na trhu.

V případě majetkových daní, kam řadíme daň z nemovitosti, daň z převodu nemovitosti a daň silniční, platí v zákoně č. 338/1992 Sb., zvýhodnění, které je popsáno v § 4 odst. 1 písm. r), kde je uvedeno, že od daně z pozemků jsou osvobozeny pozemky ve vlastnictví veřejných vysokých škol, které slouží k uskutečňování akreditovaných studijních programů. Na tuto daňovou úlevu lze pohlížet zase jako na zvýhodnění veřejných vysokých škol oproti soukromým vysokým školám, které musí z nemovitých věcí daně platit.

Na výše zmíněných příkladech bylo cílem ukázat, že český daňový řád daňová zvýhodnění a daňové úlevy obsahuje. Hlavním zaměřením této diplomové práce je ale zanalyzování daňových výjimek, která poskytuje zákon o rozpočtovém určení daní.

3 Rozpočtové určení daní

Zákon o rozpočtovém určení daní významně ovlivňuje, do jakého územně samosprávného celku budou výnosy z vybraných daní redistribuovány. Skrze nasměrování toků veřejných prostředků může vláda významně ovlivnit, která obec, respektive její obyvatelé a ekonomické subjekty v ní hospodařící, bude zvýhodněna.

V roce 1990 se v České republice obnovila územní samospráva, která se tímto stala významným článkem rozpočtové soustavy v podobě rozpočtů obcí. Od roku 2001 se do rozpočtové soustavy přidaly i rozpočty krajů (Peková, 2005, s. 166).

Rozpočtové určení daní je nástroj, kterým se uskutečňuje fiskální decentralizace a který hraje významnou roli v přerozdělování daňových výnosů mezi státem na jedné straně a obcemi a kraji na straně druhé. A stejně jako mohou být subjekty (podniky) zvýhodněny daňovou úlevou nebo navýšením daní pro konkurenty, mohou být některé obce zvýhodněny vůči jiným skrze přerozdělení daňových výnosů pomocí rozpočtového určení daní.

Rozpočtové určení daní stanovuje, jak se výnosy z daní rozdělují mezi centrální státní rozpočet a rozpočty místních samosprávných celků – obcí a krajů. Jako vyjádření principu subsidiaritu v teorii veřejných financí přenáší stát některé své pravomoci na decentralizované jednotky – územní celky. Výnosy z různých druhů daní se dělí podle kritérií, která jsou obsažena v zákoně 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

Obce a kraje potřebují ke svému fungování finanční prostředky. Tyto finanční prostředky, aby nebyly každoročně přidělovány ad hoc, jsou děleny mezi územní celky skrze předpis, který stanovuje konkrétní sazbu, kterou má daný typ obce nebo kraj jako podíl na výnosu ze sdílených daní získat. Určité oblasti je lépe spravovat z míst, která jsou danému problému blíže, než z centra, kde nemusí být dostatek informací a spíše se nevybere ta nejlepší varianta řešení (Jackson, Brown, 2003, s. 295).

Obce jsou také motivovány starat se o rozvoj svého území, včetně podpory podnikání nebo rodiny, protože oba tyto aspekty hrají roli v tom, kolik obec dostane prostředků. Dalším důsledkem rozpočtového určení daní, a tedy jisté finanční nezávislosti a významnosti obce je, že občané mají větší důvod být angažovanější v komunální politice.

Zákon o rozpočtovém určení daní č. 243/2000 byl výrazně změněn naposledy zákonem č. 295/2012 Sb. s účinností od 1. ledna 2013. Tato novela zavedla nové parametry sdílení daní pro obce. Většina obcí si díky tomuto novému schématu polepšila.

Zákon o rozpočtovém určení daní upravuje rozdělení výnosů z daně z přidané hodnoty, ze spotřebních daní, z adní z příjmů, z daní z nemovitých věcí a ze silniční daně.

3.1 Kraje

Co se týče krajů, tak do rozpočtu každého kraje plyne určité procento z podílu z každého typu daně, jak je uvedeno v § 3 zákona o RUD. Tyto podíly jsou shodné pro všechny kraje, ale již nejsou shodné procenta, která každý kraj z podílu získává. Tato procenta jsou uvedena v Příloze 1 k zákonu o RUD. Dané rozdělení je uvedeno v Tabulce 1 Procenta pro kraje:

Tabulka 1 Procenta pro kraje

Kraj	Procento
Hlavní město Praha	3,183684
Středočeský	13,774311
Jihočeský	8,607201
Plzeňský	7,248716
Karlovarský	3,772990
Ústecký	8,242502
Liberecký	4,681207
Královehradecký	6,442233
Pardubický	5,555168
Vysočina	7,338590
Jihomoravský	9,526055
Olomoucký	6,751705
Zlínský	5,251503
Moravskoslezský	9,624135
Úhrn	100,000000

Zdroj: Příloha 1 k zákonu o RUD

Současné nastavení procent, kterými se jednotlivé kraje podílí na výnosech z daní, bylo nastaveno zákonem č. 1/2005 Sb., kterým se mění zákon o RUD. Jako kritérium pro určení těchto procent byl podle důvodové zprávy k této novele zvolen objem výdajů aktivit převedených do působnosti jednotlivých krajů. Nebyl akceptován návrh na rozdělení daňových výnosů dle počtu obyvatel jednotlivých krajů, neboť by došlo ke zcela neodůvodněným rozdílům (nárůst u hl. města Prahy na úkor jiných krajů, kde by převedené aktivity nebyly vůbec zajištěny). Z těchto aktivit jde například o provozování školských zařízení (Důvodová zpráva k zákonu č. 1/2005, 2004, s. 18-19).

Toto kritérium je z pohledu přehlednosti a svým způsobem spravedlnosti jasné a transparentní. Tj. při opakovaném zjištění výdajů na převedené aktivity by se došlo ke stejným procentům. Lze říci, že s kraji je z pohledu zákona o rozpočtovém určení daní zacházeno rovně.

3.2 Obce

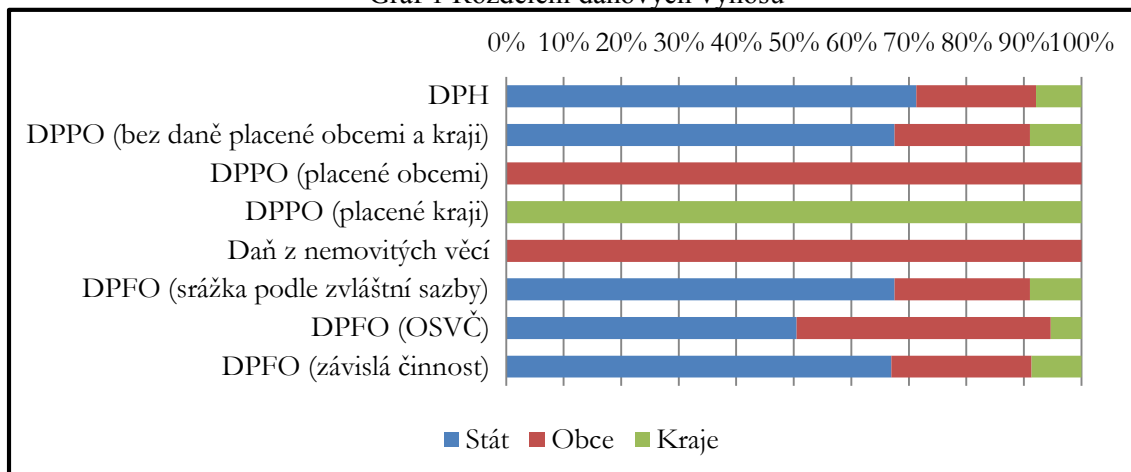
Daňové příjmy rozpočtů obcí jsou specifikovány v zákoně o RUD v § 4. Přehled o tom, jaký podíl z předmětných daní náleží státu, krajům a obcím, zobrazuje Tabulka 2 Rozdělení daňových výnosů a Graf 1 Rozdělení daňových výnosů:

Tabulka 2 Rozdělení daňových výnosů (v %)

Druh daně	Stát	Obce	Kraje	Celkem
DPH	71,310	20,830	7,860	100,000
DPPO (bez daně placené obcemi a kraji)	67,500	23,580	8,920	100,000
DPPO (placené obcemi)	0,000	100,000	0,000	100,000
DPPO (placené kraji)	0,000	0,000	100,000	100,000
Daň z nemovitých věcí	0,000	100,000	0,000	100,000
DPFO (srážka podle zvláštní sazby)	67,500	23,580	8,920	100,000
DPFO (OSVČ)	50,500	44,148	5,352	100,000
DPFO (závislá činnost)	66,980	24,370	8,650	100,000

Zdroj: zákon o RUD, Schéma rozdělení rozpočtového určení daní (MF ČR, 2013), vlastní úprava

Graf 1 Rozdělení daňových výnosů



Zdroj: zákon o RUD, Schéma rozdělení rozpočtového určení daní (MF ČR, 2013), vlastní úprava

Klíčovou částí v tomto zákoně je § 4 odst. 2, který uvádí, že pro všechny obce s výjimkou hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy a Brna je procento, kterým se podílejí na procentní části celostátního výnosů předmětných daní vypočteno na základě následujících parametrů:

- katastrální území obce,
- počet obyvatel,
- počet dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí.

Každý z výše uvedených parametrů se pro konkrétní obec propočítává na základě poměru, jaký zaujímá v rámci České republiky, a navíc jsou u každého z parametrů uvedeny koeficienty, kterými se daný parametr násobí, což slouží jako váhy, kterými se zdůrazňují některé parametry nad jinými (např. parametru počet obyvatel přísluší koeficient 0,1, čímž získává vyšší důležitost v daňovém určení než parametr katastrální území, kterému přísluší koeficient pouze 0,03).

Způsob výpočtu konkrétní částky daňového výnosu obce, ani složitost celé procedury není předmětem této diplomové práce. Důležité je, že z tohoto odstavce zákona vyplývá nerovný přístup ke všem obcím. Zatímco většina obcí v České republice podléhá jednotnému výpočtu pro daňové určení, vybrané obce jako Praha, Plzeň, Ostrava a Brno mají svůj zvláštní režim, který určuje, kolik dostanou na celostátním hrubém výnosu daní.

Tuto výjimku pro čtyři největší města České republiky zavedla do zákona o rozpočtovém určení daní novela č. 377/2007 Sb. V důvodové zprávě k tomuto zákonu je jako zdůvodnění této výjimky uvedeno pouze vágně (Důvodová zpráva k zákonu č. 377/2007 Sb., s. 7):

„Specifické postavení mezi ostatními obcemi v ČR mají vedle hl. m. Prahy rovněž města Brno, Ostrava a Plzeň. Jejich pozice se vyvinula historicky. Tato nejlidnatější města měla v minulosti postavení okresů a i dnes zajišťují rozsáhlý okruh veřejných služeb nejen pro své občany, ale i pro občany z okolních obcí.“

Tento popis může být pravdivý, ale bez přesného vyčíslení, o kolik více služeb poskytují tato města více než ostatní obce, není možné přesně vyčíslit, o kolik více daňových výnosů by měla tato čtyři města dostávat. Toto vyčíslení nebylo provedeno, avšak zákon o RUD pro tato čtyři města udává přesná procenta a koeficienty, podle kterých se jim rozdělují daňové výnosy.

Navíc podle § 62 zákona 128/2000 Sb., o obcích, je obcím, které vykonávají přenesenou působnost (tedy vykonávají činnost, kterou by jinak měl vykonávat stát), vyplácen příspěvek na plnění těchto úkolů. Pro prahu se vztahuje § 31 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, kde se říká totéž. Tento příspěvek není zahrnut do výpočtu daňových výnosů podle zákona o RUD. Praha, Plzeň, Ostrava a Brno nejsou zákonem o obcích zvlášť pověřeny větším množstvím přenesené působnosti než jiné obce s rozšířenou přenesenou působností. Ani z tohoto titulu těmto čtyřem městům nenáleží vyšší nárok na daňových výnosech podle zákona o RUD. Jinými slovy, zákon o RUD není určen k tomu, aby zohledňoval vyšší náklady obcí spojené s výkonem přenesené působnosti.

Konkrétní procenta a koeficienty určené pro hlavní město Praha, Plzeň, Ostravu a Brno jsou uvedena v § 4 odst. 5 zákona o RUD. Ty jsou shodné s čísly, které se uvádí pro tzv. ostatní obce (všechny obce kromě hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy a Brna). Klíčovým zde je Příloha č. 3 k zákonu o RUD, která uvádí tzv. přepočítací koeficienty, které slouží k výpočtu celkového procenta a které jsou tím rozhodujícím článkem pro to, že čtyři největší města jsou zvýhodněna oproti všem ostatním obcím.

Přepočítací koeficienty, jak jsou uvedeny v Příloze 3 zákona o RUD, uvádí Tabulka 3 Přepočítací koeficienty:

Tabulka 3 Přepočítací koeficienty

Obec	Přepočítací koeficient
Hlavní město Praha	4,0641
Plzeň	2,2961
Ostrava	2,2961
Brno	2,2961
Ostatní obce	1,0000

Zdroj: zákon o RUD

Z tabulky je patrné, že tzv. ostatní obce jsou „oceněny“ koeficientem pouze 1,0, kdežto Plzeň, Ostrava, Brno a hlavní město Praha mají koeficienty vyšší. Plzeň, Ostrava a Brno mají shodně po 2,2961, ovšem Praha se vymyká nejvíce se svým koeficientem 4,0641.

To způsobuje veliké disproporce v přidělování výnosů z daní, jak bude dále ukázáno v analytické části této diplomové práce. Odtud plyne ono zvýhodnění, kterým jsou jisté veřejnoprávní subjekty (obce) znevýhodněny oproti zákonem protěžované Praze. Tuto nerovnost v přístupu k subjektům (ať již soukromým nebo veřejnoprávním) řeší problematika veřejné podpory.

3.3 Působnost obcí a krajů

Počátky obecní samosprávy lze hledat již v dobách Rakouska-Uherska, konkrétně v šedesátých letech 19. století, přičemž velkého významu nabyla v dobách Československé republiky. Po roce 1948 došlo k změně systému z obecní samosprávy na místní správu, která ovšem postrádala demokratické zásady. Po roce 1989 byla obecní samospráva obnovena včetně konstituování jejích základních principů v Ústavě České republiky a Listině základních práv a svobod (Kočí, 2012, s. 11).

Obce jakožto veřejnoprávní korporace jsou oprávněny k výkonu činností, které mají zajišťovat. Hovoříme tak o působnostech obce, které se dělí na dvě klíčové působnosti:

- samostatná působnost a
- přenesená působnost.

V případě samostatné působnosti je zákonem dán pouze příkladný výčet, který mohou obce dále rozšířit i na činnosti, které nejsou výslovně stanoveny zákonem. V případě přenesené působnosti je situace jiná, zde může přenesenou působnost obec vykonávat pouze tehdy, pokud je to výslovně stanoveno zákonem. V obecném pojetí výkonu působnosti obce platí přednost samostatné působnosti před působností přenesenou (Kočí, 2012, s. 62). Důležitější působností je tak působnost samostatná.

V samostatné působnosti jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje, ochrany veřejného pořádku a hospodaření obce včetně ukládání pokut v samostatné působnosti obce.

Přenesená působnost obce znamená výkon státní správy obcí, která byla na obec delegována zákonem. Možnost přenést část výkonu státní správy na obce umožňuje článek 105 Ústavy České republiky s tím, že tak musí stanovit zákon.

Obec každoročně dostává ze státního rozpočtu příspěvek na výkon přenesené působnosti. Příspěvek je určen na částečnou úhradu výdajů spojených s výkonem přenesené působnosti. Mezi tyto výdaje patří především mzdové a provozní výdaje související se zaměstnanci, kteří vykonávají přenesenou působnost. Výše příspěvku, který každá obec obdrží, je závislá na rozsahu přenesené působnosti a na velikosti správního obvodu obce vyjádřené počtem občanů (Kocí, 2012, s. 73). Výše příspěvku ale nepokrývá celé jejich náklady, takže obce musí dofinancovat výkon přenesené působnosti ze svých prostředků, které by jinak mohly být použity na rozvoj obce.

Obce z hlediska objemu výkonu přenesené působnosti rozdělujeme do tří skupin, tzv. stupňů (Kocí, 2012, s. 73):

- obec prvního stupně – jde o menší obce, pouze základní okruh přenesené působnosti (např. řízení o některých přestupcích, agendu silničního správního úřadu ve věcech místních a veřejně přístupných účelových komunikacích, agendu povolování kácení dřevin na území obce).
- obec druhého stupně – jde o obce s pověřeným obecním úřadem. Okruh přenesené působnosti je již větší a úřad zaměstnává úředníky věnující se pouze problematice přenesené působnosti (navíc od obce prvního stupně vykonává činnosti stavebního úřadu, některé agendy práva životního prostředí, matriční úřad).
- obec třetího stupně – jedná se o obce s rozšířenou působností. Tyto obce nahradily od roku 2003 zrušené okresní úřady, které byly orgány čistě státní správy. Tyto obce vykonávají činnosti dvou předchozích druhů obcí a navíc vykonávají oblast živnostenského podnikání, vydávání cestovních a osobních dokladů, agendu řidičských oprávnění, agendu registru vozidel, sociálněprávní ochranu dětí, agendu na úseku myslivosti a rybářství aj. Výčet obcí s rozšířenou působností je stanoven v zákoně č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

Dalším typem měst jsou tzv. statutární města. Statutární města jsou upravena zákonem o obcích, který statutární město definuje jako město, které si své vnitřní poměry ve věcech správy města upraví statutem. Statut je vydáván formou obecně závazné vyhlášky obce. Dalším charakteristickým znakem statutárního města je, že se může členit na dílčí samosprávné části, které jsou statutem vymezeny a které se nazývají buď městské obvody, nebo městské části.

Orgány statutárního města jsou zastupitelstvo, rada města, primátor, magistrát a zvláštní orgány města. Magistrát statutárního města zaujímá významné postavení. Vykonává přenesenou působnost v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

Výčet statutárních měst je uveden v § 4 zákona o obcích. V současnosti je v České republice 25 statutárních měst. Statutárním městem je i hlavní město Praha, byť ji obecní zřízení za statutární město výslovně neoznačuje. Je to z toho důvodu, že právní úprava týkající se hlavního města Prahy je obsažena ve speciálním zákoně o hlavním městě Praze. Na základě tohoto zákona má hlavní město Prahy znaky statutárního města. Praha musí mít vydán Statut hlavního města, v němž se upraví vnitřní poměry ve věcech správy hlavního města a ze zákona se Praha vnitřně člení na městské části (Kocí, 2012, s. 146).

Hlavní město Praha v prostředí České republiky má díky zákonu o hlavním městě Praze postavení jak obce, tak i kraje zároveň (Horzinková, Novotný, 2013, s. 63). Co se přenesené působnosti hlavního města Prahy týče, tak orgány hlavního města Prahy vykonávají přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům krajů, dále orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem a orgánům obcí s rozšířenou působností (resp. všechny činnosti, které spadají do působnosti prvních dvou typů obcí, jsou zahrnuty v činnostech, které spadají do působnosti posledního typu obce – obce s rozšířenou působností). Rozsah tohoto výkonu státní správy není ani rámcově určen zákonem o hlavním městě (tamtéž, s. 224). Hlavnímu městu Praze tedy nepřísluší větší rozsah přenesené působnosti, než je tomu u ostatních krajů nebo ostatních obcí s rozšířenou působností.

Praha taktéž může vydávat předpisy, které spadají do samostatné působnosti jak obcí, tak krajů (Vavrochová, Kuš, 2012, s. 90). Praha nemá svěřenu žádnou pravomoc k vydávání nadstandardních předpisů nebo nařízení, než jí přikazuje zákon o hlavním městě Praze, který spojuje pravomoci obcí a krajů.

Zároveň Praha na výkon státní správy (přenesenou působnost) dostává ze státního rozpočtu příspěvek, který se skládá z příspěvku na výkon státní správy určený pro kraje a z příspěvku na výkon státní správy určený pro obce. Metodiku výpočtu uvádí Příloha č. 8 k zákonu č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu na rok 2014. Finanční prostředky určené obcím a krajům na výkon státní správy pro rok 2014 jsou rozpočtovány následovně:

Tabulka 4 Finanční prostředky na výkon státní správy 2014 (v tis. Kč)

Praha	816 534
Kraje (mimo Prahu)	1 040 870
Obce (mimo Prahu)	7 431 305
Úhrn	9 288 709

Zdroj: Příloha 5, 6 a 7 zákona o státním rozpočtu na rok 2014, vlastní úprava

Z tabulky je patrné, že obecně výše příspěvku na výkon státní správy určené pro obce a kraje je oproti objemu převedených sdílených daní (viz kapitola 6) na výkon samostatné působnosti výrazně nižší. Odpovídá to současné situaci, kdy obce musí dofinancovat výkon státní správy ze svých zdrojů (z převedených sdílených daní).

4 Institut veřejné podpory

Tato subkapitola se bude zabývat jednou z oblastí evropského soutěžního práva, a sice takzvané veřejné podpory (State Aid). Veřejnou podporou se v tomto smyslu nemyslí jen nejobvyklejší formy podpory, jako jsou například dotace či jiné příspěvky. Mezi veřejnou podporu se řadí každé opatření, které zvýhodňuje jeden podnik nebo skupinu podniků před jiným podnikem nebo skupinou podniků, přičemž je třeba dbát rozdílu mezi tím, jak je pojem podnik definován (neodpovídá česky vnímanému významu, viz níže). Může se tak jednat o daňové zvýhodnění, zvýhodněná sazba úvěru, omezení konkurence, poskytnutí zlevněného majetku atd.

Legislativa o veřejné podpoře, jež je součástí soutěžního práva Evropské unie, má kořeny ve snaze zajistit subjektům rovné zacházení ze strany státu. Toto bývá často porušováno, když stát povolí určitým subjektům např. odvádět nižší procento daně z příjmů nebo dá příspěvek za provedenou jednotku práce, jako tomu například bylo v Itálii, kdy stát chtěl zavést přechod z analogového vysílání na digitální, a tak zavedl opatření, že firmám nabízející digitální vysílání náleží 70 EUR za každého zákazníka, který přejde z analogového přijímače na digitální. Toto opatření shledal Soudní dvůr Evropské unie porušujícím pravidla veřejné podpory, protože zvýhodňoval jedny podniky (firmy nabízející digitální vysílání) před podniky konkurenčními (firmami nabízející analogové vysílání). V rozsudku v této záležitosti (C-403/10 P, 2011) bylo uloženo navrácení této podpory.

V Evropské unii je tento prvek zvýhodňování podniků navíc posílen jejím mnohonárodnostním složením, kdy každý stát má tendenci podporovat své domácí subjekty na úkor konkurenčních subjektů ze zahraničí. Toto je ustanoveními o veřejné podpoře regulováno. Subjekty se tak mohou obracet na Evropskou komisi se svými stížnostmi v případech, kdy mají podezření, že jsou znevýhodněny oproti jiným subjektům vlivem státních zásahů. Institut veřejné podpory svým způsobem také omezuje množství veřejných finančních prostředků vyplácených podnikům a dalším subjektům.

4.1 Legislativa

Základy práva veřejné podpory jsou upraveny ve Smlouvě o fungování Evropské unie (SFEU, 2012), konkrétně ve člancích 107 až 109.

Článek 107 odst. 1 udává definici, co je to státní podpora. Aby nějaká podpora byla označena za státní podporu, musí splňovat všechna tato kritéria:

1. podpora je poskytnuta státem nebo z veřejných prostředků,
2. podpora zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví podnikání a je selektivní,
3. je narušena nebo hrozí narušení soutěže a
4. je ovlivněn obchod mezi členskými státy.

Ad 1: Znakem výhody je, že zlepšují postavení podniku nebo skupiny podniků na trhu tím, že snižují náklady, které by podnik musel za obvyklých okolností nést, anebo tím, že mu stejným mechanismem napomáhají zachovat na trhu postavení, které by bez poskytnutí výhody ztratil (Malíř, 2013, s. 88). Podporu tak může poskytovat ústřední orgán státní správy (např. ministerstva), obce, kraje, státní fondy, veřejné instituce apod.

Podpora může být udělena přímo nebo nepřímo. Přímá podpora znamená, že je podniku poskytnuta přímo ze státního rozpočtu, nepřímá podpora znamená, že mezi státním rozpočtem a zvýhodněným podnikem (konečným příjemcem) existuje zprostředkující subjekt. Takovým příkladem může být situace, kdy veřejná vysoká škola obdrží dotaci přímo z kapitoly rozpočtu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy na nákup vědecko-výzkumných přístrojů, na kterých tato veřejná vysoká škola dále provádí doplňkovou činnost na zakázku podnikům, ale do výsledné ceny, kterou fakturuje tomuto podniku, nezapočte odpisy z tohoto přístroje, ale např. jenom náklady na materiál, osobní náklady vědeckého pracovníka atd. Tímto způsobem je takový podnik zvýhodněn skrze pořízení přístrojového vybavení veřejnou vysokou školou ze státního rozpočtu. Za veřejné prostředky se považují i fondy, které jsou kontrolovány orgány veřejné správy (ÚOHS, 2012).

Ad 2: V tomto bodě je klíčový pojem podnik. Podnikem se rozumí jakákoli entita, která vykonává ekonomickou činnost, a to bez ohledu na její právní status nebo způsob, jakým je financována. V prostředí České republiky se tak může jednat o jakoukoli fyzickou nebo právnickou osobu, sdružení nebo uskupení osob bez právní subjektivity, každý veřejný orgán, ať už se samostatnou právní subjektivitou, nebo spadající pod orgán veřejné moci, který takovou samostatnou právní subjektivitu má. Podstatné zde je to, že činnost, kterou takový podnik vykonává, lze označit za ekonomickou.

Podnikem se rozumí subjekt, který vykonává ekonomickou činnost, a to i v případě, že je nezisková nebo má sociální charakter. Rozhodující je, že jde o subjekt, který má konkurenty na trhu, s nimiž se dostává do hospodářské soutěže. Podnikem tedy může být i kraj, obec nebo nestátní nezisková organizace.

Pod pojmem ekonomická činnost se rozumí nabízení zboží a/nebo služeb, pro které existuje trh. Nehraje roli ani to, zdali je toto zboží a/nebo služby poskytováno za úplatu či zdali je podnik řízen na neziskové bázi.

To, že je podnik zvýhodněn, znamená situaci, která by za běžných tržních podmínek nenastala, tedy se může jednat například o podporu, která podniku snižuje náklady, které by jinak příjemce za běžného fungování musel nést ze svého rozpočtu. Form, kterých může taková podpora nabývat, je velké množství (např. přímé dotace, státní záruky, daňové úlevy, privatizace za zvýhodněnou cenu, navyšování základního kapitálu, zvýhodněné úvěry, bezúplatné poskytování infrastruktury apod.).

Selektivitou se rozumí druh opatření, který cílí a je aplikováno vůči konkrétním subjektům nebo jinak přesněji vymezenému okruhu příjemců a nelze jej tedy označit za obecné opatření. Může se jednat jak o selektivitu materiální (podle činnosti), tak o selektivitu teritoriální (zvýhodněny jsou podniky působící v určitém regionu). Zvýhodnění jednoho regionu v rámci členského státu tak může podle Soudního dvora Evropské unie představovat nedovolenou veřejnou podporu (Rust a kol., 2012, s. 120).

Ad 3: Narušení soutěže znamená, že opatření, kterým je podniku poskytnuta podpora, posílí postavení příjemce podpory oproti jeho konkurentům. Tento bod je Evropskou komisí považován za téměř automaticky platný, neboť každé takové opatření dává podniku výhodu oproti jeho konkurentům. Proto se splnění tohoto bodu předpokládá.

Za výjimku z tohoto pravidla představuje druh podpory nazývaný *de minimis*. O tomto specifickém druhu podpory bude pojednáno dále.

Ad 4: Ovlivnění obchodu mezi členskými státy se, podobně jako narušení soutěže, obvykle předpokládá. Vychází se z teorie, že pokud příjemce obdrží podporu, čímž je zvýhodněn před konkurenty, tak tím pádem má možnost přetáhnout zákazníky i jiným podnikům v jiném členském státě Evropské unie.

Výjimkou z tohoto pravidla může být situace, kdy podpořená aktivita či podpořený příjemce působí výhradně lokálně anebo zákazníci tohoto příjemce pochází pouze z jednoho členského státu. Tyto skutečnosti musí být příjemce při případném přezkoumání schopni dokázat. V praxi se může tato výjimka týkat například dotace na podporu malého obecního muzea.

Podle článku 107 odst. 2 jsou některé druhy podpor s vnitřním trhem slučitelné, tedy nepředstavují nedovolenou veřejnou podporu. Jde o tyto tři případy:

- a) podpory sociální povahy poskytované individuálním spotřebitelům,
- b) podpory určené k náhradě škod způsobených přírodními pohromami nebo jinými mimořádnými událostmi a
- c) podpory pro určité oblasti Spolkové republiky Německo postižených rozdělením Německa, pokud jsou potřebné k vyrovnání hospodářských znevýhodnění způsobených tímto rozdělením.

Ad a): Může se jednat například o různé druhy sociálních příspěvků a dávek. Tímto ustanovením je sociální politika členských států ponechána plně v jejich kompetenci.

Ad b): Zásah vyšší moci v podobě přírodních katastrof ospravedlňuje stát v poskytnutí náhrad škod dotčeným fyzickým osobám i podnikům, neboť taková podpora dotčené podniky nezvýhodňuje, ale pouze kompenzuje ztráty, které podpořený subjekt utrpěl.

Ad c): tato výjimka je zde z politických důvodů, aby bylo možno ospravedlnit toky finančních prostředků, které šly z bohatších regionů Spolkové republiky Německo do těch, co byly méně rozvinuté z důvodů vlády komunistické strany.

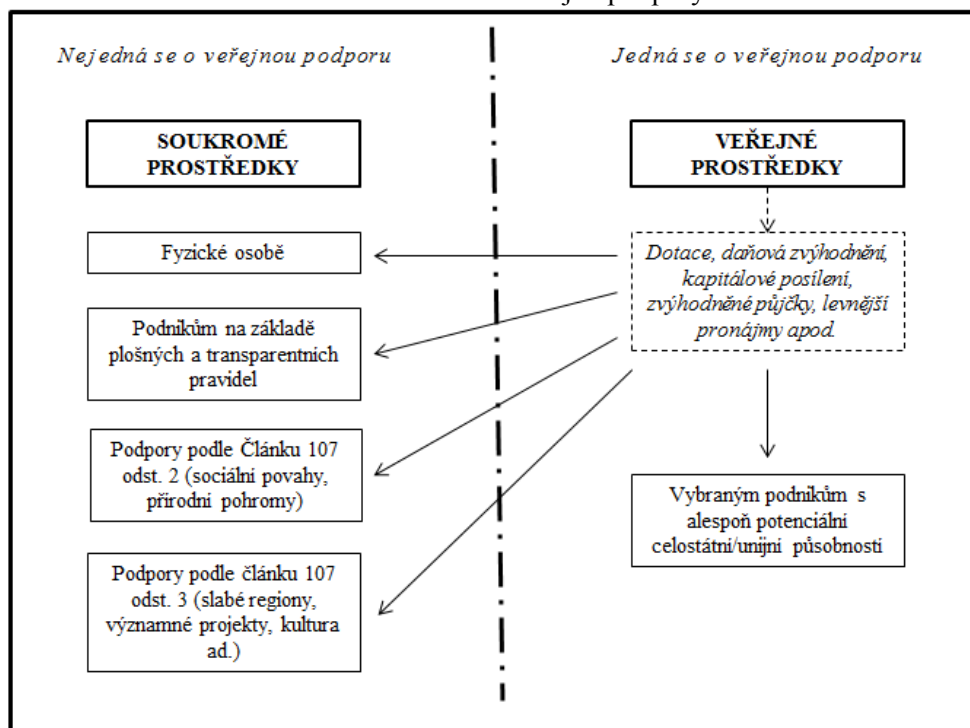
Podle článku 107 odst. 3 mohou být některé druhy podpory považovány za slučitelné s vnitřním trhem, pokud je to dotyčný členský stát schopen prokázat. Jde o tyto případy:

- a) podpory, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností,
- b) podpory, které mají napomoci uskutečnění některého významného projektu společného evropského zájmu,
- c) podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí, pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem,
- d) podpory určené na pomoc kultuře a zachování kulturního dědictví, jestliže neovlivní podmínky obchodu a hospodářské soutěže v Unii a míře odporující společnému zájmu a
- e) jiné kategorie podpor, které určí Rada na návrh Komise rozhodnutím.

Tyto body dávají Evropské komisi prostor k rozšiřování svých pravomocí v oblasti veřejné podpory, pokud by to okolnosti vyžadovaly.

K výše uvedeným a detailněji rozepsaným znakům veřejné podpory se vztahuje schéma zobrazené v Obrázku 1 Schéma veřejné podpory:

Obrázek 1 Schéma veřejné podpory



Zdroj: vlastní úprava

Článek 108, který se skládá ze čtyř odstavců, upravuje především působnost a pravomoci Evropské komise v záležitostech veřejné podpory. Podstatným je odstavec 2, který Komisi přisuzuje právo rozhodnout, aby dotyčný stát zrušil nebo upravil takovou podporu, která není slučitelná s vnitřním trhem podle článku 107. Pokud by se dotyčný stát tomuto rozhodnutí nepodrobil, může Evropská komise předložit takový případ Soudnímu dvoru Evropské unie. Taková situace hrozila Irsku, které nabízelo desetileté daňové prázdny pro zahraniční podniky, které v Irsku založí svou výrobu, což Irsko napravilo zrušením těchto daňových prázdny a zavedením nízké, ale všeobecné korporátní daně (Wishlade, 2012, s. 587-588). Evropská komise a Soudní dvůr Evropské unie jsou tak dvěma nejdůležitějšími aktéry v oblasti veřejné podpory.

Z pohledu členského státu, který hodlá poskytnout nějaký program podpory, je důležitý odstavec 3 článku 108, který zavádí institut takzvané notifikace, což znamená, že v případě záměru poskytnout podporu musí být Evropská komise včas informována, aby mohla podat svá vyjádření. Evropská komise se v takovém případě vyjadřuje k tomu, zdali je plánovaný záměr na poskytnutí podpory slučitelný s vnitřním trhem podle článku 107. Dotyčný členský stát nesmí provést zamýšlené opatření, dokud Evropská komise v tomto řízení nepřijme konečné rozhodnutí. Jedná se o prevenci, aby se pak nemusely složitě napravovat nedovolená pokřivení trhu.

Jak je právo veřejné podpory propojeno s právním systémem členských států Evropské unie, ukazuje rozsudek Soudní dvůr Evropské unie (C-284/12, 2013, odst. 31), kde je uvedeno, že kontrola systému veřejné podpory EU spadá do působnosti jak Komise, tak i vnitrostátních soudů. Role vnitrostátních soudů je chránit práva jednotlivců (tj. konkurentů skutečných nebo potenciálních příjemců podpory) dokud nepadne rozhodnutí Komise. To zahrnuje i například okamžitý zákaz poskytování podpory,

pokud která nebyla notifikována. Vnitrostátní soudy mají tuto pravomoc, protože Komise nemá práva nařídít navrácení nenotifikované podpory, dokud neuzavřela své posouzení a neshledala, že taková podpora je neslučitelná s vnitřním trhem.

Subjekty, které se cítí být poškozeni tím, že jejich konkurenti jsou příjemci nedovolené veřejné podpory, nemusí tak posílat stížnosti přímo na Evropskou komisi, ale mohou se obrátit na vnitrostátní soudy, které v případě podezření na porušení práva o veřejné podpoře mohou tuto podporu zastavit.

Článek 109, poslední týkající se veřejné podpory, upravuje vztahy mezi Evropskou komisí a Radou Evropské unie. Rada Evropské unie může ve výjimečných případech zasáhnout do pravomocí Evropské komise a vymežit druhy podpor, které jsou vyňaty z řízení upraveného v článku 108 odst. 3.

V České republice jako styčný úřad pro otázky veřejné podpory slouží Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Jeho pravomoc jako koordinačního orgánu je vymezena zákonem č. 215/2004 Sb. Je to dáno tím, že do kompetence Úřadu spadají otázky tržní soutěže a dodržování jejích pravidel a otázka veřejné podpory je součástí této politiky. Legislativa veřejné podpory má chránit trh před zásahy státu narušující volný obchod na vnitřním trhu. I sama veřejná podpora spadá na úrovni Evropské komise pod Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž (DG Competition).

Přestože je ÚOHS oprávněn poskytovat poradenství a metodickou podporu k řešení otázek spojených s veřejnou podporou, nemá právo rozhodnout, co zakázaná veřejná podpora je a co není. Tato pravomoc spadá výlučně do kompetencí Evropské komise.

4.2 Co není veřejnou podporou

Aby určité opatření nebylo posouzeno jako veřejná podpora, nesmí splňovat alespoň jeden z definičních znaků veřejné podpory. Za veřejnou podporu se tak nepovažuje například obecné opatření, které není selektivní a dopadá na všechny subjekty stejně. Mezi taková opatření můžeme zařadit například stanovování úrokových měr, daňových sazeb, devalvaci měny a jiné (Kincl, 2012, s. 67).

Obecným opatřením, které neporušuje pravidla veřejné podpory, je například zákon, podle kterého každý podnik, který zaměstná dlouhodobě nezaměstnaného člověka, má nárok na dotaci v předem určené výši. Takto může na dotaci dosáhnout každý podnik, pokud provede daný úkon. Podobný zákon by ovšem již porušoval pravidla veřejné podpory, pokud by se vztahoval například pouze na území určitého kraje nebo pokud by se vztahoval pouze na určitý druh průmyslu (například pouze na podniky působící v automobilovém průmyslu).

Jednou z druhů podpor, které se nepovažují za veřejnou podporu, je takzvaná podpora de minimis (v českém právu se užívá termín „podpora malého rozsahu“, viz § 2 písm. b) zákona č. 215/2004 Sb.). Tento druh podpory je upraven nařízením Komise č. 1408/2013 a nařízením Komise č. 1407/2013. U podpory de minimis se předpokládá, že nenarušuje soutěž ani neovlivňuje obchod. To se předpokládá z toho důvodu, že podpora de minimis je omezena ve své výši. Toto omezení je dáno administrativně článkem 3 odst. 2 nařízením Komise č. 1407/2013 na výši 200 000 EUR za libovolná tři po sobě jdoucí jednoletá účetní období. Pro oblasti silniční dopravy, rybolovu a dalších odvětví je tato hranice odlišná.

Poskytovatelé podpory de minimis mají povinnost vkládat informace o poskytnuté podpoře de minimis do registru de minimis, který spravuje Ministerstvo zemědělství a které je dostupné na stránkách <http://eagri.cz/public/app/RDM/Portal>. Záznam o poskytnuté podpoře musí obsahovat jméno příjemce, jméno poskytovatele a výši přidělené podpory. Registr slouží k evidenci a kontrole, že žádný ze subjektů nepřekročí limity pro podporu de minimis.

Dalším způsobem, jak poskytovat podporu, aby to nebylo klasifikováno jako veřejná podpora podle článku 107 SFEU, jsou takzvané služby obecného hospodářského zájmu (anglicky Services of General Economic Interest, zkr. SGEI). Tyto služby jsou charakteristické tím, že tyto aktivity by nebylo možné bez veřejné podpory realizovat, neboť nepřinášejí dostatečný zisk na to, aby byly pro soukromý sektor přitažlivé (Janků a Mikušová, 2012, s. 69). Podle autorky je v této souvislosti problém s tím, že pravidla pro určení toho, co je a co není službou obecného hospodářského zájmu, nejsou příliš jasná.

Nejvýznamnější rozsudkem, který blíže stanovuje podmínky přípustnosti veřejné podpory v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu, je rozsudek „Altmark“ (C-280/00, 2003). V tomto rozhodnutí soud stanovil čtyři kumulativní podmínky (musí být splněny všechny čtyři, aby se jednalo o služby obecného hospodářského zájmu), které, pokud jsou splněny, umožňují, aby finanční kompenzace (tzv. vyrovnávací platby) nepředstavovaly zvýhodnění pro provozovatele SGEI. Tyto čtyři podmínky jsou následující (ÚOHS, 2012):

1. subjekt, který je příjemcem vyrovnávací platby, musí být výkonem SGEI pověřen, a to jasně vymezeným způsobem,
2. ukazatele pro kalkulaci výše vyrovnávací platby musí být stanoveny předem a objektivním způsobem,
3. výše vyrovnávací platby nesmí překročit náklady vynaložené subjektem při plnění závazku veřejné služby po odečtení příslušných příjmů z tohoto závazku a přičtení přiměřeného zisku a
4. subjekt pověřený výkonem veřejné služby byl vybrán v rámci řízení o zadání veřejné zakázky umožňující vybrat zájemce schopného poskytovat tyto služby za nejmenších nákladů, anebo pokud toto řízení nebylo provedeno, pak výše kompenzací musí být stanovena na základě porovnání s náklady podobné dobře řízené společnosti podnikající v odvětví, která by byla schopna naplnit podmínky služby obecného hospodářského významu při zohlednění doložených nákladů a přiměřeného zisku.

Ad 1.: Problém vzniká již se samotným definováním toho, co vše spadá do takzvaných SGEI. Podle výčtu na stránkách ÚOHS (2012) se může jednat například o tyto oblasti:

- přeprava cestujících,
- poštovní služby,
- energetika,
- odpadové a vodní hospodářství,
- finanční služby,
- veřejnoprávní vysílání,
- širokopásmová infrastruktura,
- zdravotní péče,
- sociální služby.

Členským státům (potažmo municipalitám) to tím pádem dává velký prostor k použití této výjimky SGEI k poskytování podpory.

Ad 2.: Způsob, jakým se vypočítá kalkulace kompenzační platby, by měl být určen předem, např. v zákoně, vyhlášce, nařízení či v zadání výběrového řízení (Janků a Mikušová, 2012, s. 70). Lze využít metody jako určení procent ze ceny základního jízdného (pokud se jedná o dotaci na provozování veřejné dopravy), či na základě statistických údajů, kdy se vypočítává výše minimálních nákladů nutných pro provozování dané služby ad.

Ad 3.: Tento bod má za účel zabránit tomu, aby podpořené subjekty dostávaly nepřiměřenou podporu a nikoli aby z ní profitovaly více, než je přiměřené.

Ad 4.: Transparentnost veřejných zakázek a nediskriminační přístup by měl zajistit, že bude vybrána nabídka s nejnižšími náklady pro veřejné finance. Na dodržování zákona o veřejných zakázkách v České republice dohlíží Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

4.3 Regionální dimenze veřejné podpory v České republice

Praha jakožto region NUTS II, který svou hospodářskou úrovní, tj. HDP na obyvatele, je nad 75 % průměru Evropské unie, nepatří do takzvaného Cíle Konvergence. Do Cíle Konvergence spadají všechny ostatní regiony NUTS II v České republice, protože nedosahují této úrovně hospodářského vývoje.

Tato skutečnost se projevuje i ve veřejné podpoře, kdy Evropské komise pro každé rozpočtové období (to aktuální je pro roky 2014 – 2020) a pro každý členský stát zvlášť vydává tzv. Mapu regionální podpory, ve které se uvádí, jaká je maximální přípustná intenzita podpory na regionální investiční podporu pro velké podniky. V mapě aktuální pro toto období je pro všechny regiony mimo regionu Praha uvedena intenzita 25 % (ÚOHS, 2014). Spíše je důležité ukázat, že Praha jakož to nejbohatší region v České republice, není oprávněna dávat investiční podporu velkým podnikům.

Skutečnost, že Praha je mezi českými regiony výjimkou, je také podtrženo tím, že operační programy, ze kterých Česká republika čerpala v letech 2007 – 2013 (plus další dva roky po skončení tohoto programového období), byly z většiny určeny pouze pro konvergenční regiony, které za pomoci těchto finančních prostředků měly hospodářsky dohnat Prahu a další vyspělé regiony Evropské unie. Jedná se například o Operační program Věda a výzkum pro inovace, Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnosti či Operační program podnikání a inovace.

V Pokynu Evropské komise k regionální státní podpoře na období 2014-2020 je popisován proces a podmínky, za kterých může dojít k povolení veřejné podpory do určitých regionů. Tato podpora je povolována pouze pro rozvoj znevýhodněných oblastí za účelem přilákání dalších investic nebo hospodářské činnosti. Regionální podpora se má navíc podle článku 5 využívat střídavě a úměrně. Zároveň se musí dohlížet na to, aby taková podpora, byť pro region potřebná, nepředstavovala velký potenciál k narušení hospodářské soutěže a obchodu (Evropská komise, 2013).

Mezi principy, kterými se regionální podpora má řídit, je uvedena mimo jiné transparentnost podpory, což je odstavcem 26 definováno jako možnost pro veřejnost a hospodářské subjekty mít snadný přístup ke všem relevantním aktům a k příslušným

informacím ohledně podpory, jež byla na základě těchto aktů poskytnuta. V případě zákona o RUD a jeho přepočítacích koeficientů pro hlavní město Prahu toto splněno není, protože nikde není uveden vzorec či zdůvodnění výpočtu, na základě kterého se došlo k oné konkrétní hodnotě přepočítacího koeficientu.

Alfou a omegou celé politiky regionální podpory je prohlášení, které je v pokynech uvedeno v kapitole Příspěvek společnému cíli:

„Primárním cílem regionální podpory je snížit rozdíly v úrovni hospodářského rozvoje mezi jednotlivými regiony v Evropské unii.“

Zákon o RUD, jak je v současné době nastaven, tomuto krédu neodpovídá.

5 Postup zpracování analytické části

Cílem této diplomové práce je zjistit, zdali zákon o rozpočtovém určení daní nezpůsobuje v případě Prahy porušení pravidel veřejné podpory Evropské unie. Pro dosažení cíle této diplomové práce byl použit následující postup.

Diplomová práce první poskytuje teoretický základ státních zásahů do ekonomiky obecně. Zákon o rozpočtovém určení daní je totiž druhem státního zásahu do ekonomiky, protože ovlivňuje municipální a krajské rozpočty. Jde o to identifikovat důvody a druhy státních zásahů. Pro definování těchto pojmů byla použita rešerše literatura zabývající se problematikou veřejných financí a hospodářské politiky.

Protože předmětem této práce je především zákon o rozpočtovém určení daní, proto byla jedna kapitola věnována analýze dopadů tohoto zákona v aktuálním znění. Popsány byly parametry, které se podílí na určení podílu krajů, ale především obcí na podílu z daňových výnosů. Určeno bylo také konkrétní ustanovení, které má za následek zvýhodnění, kterého je Praha příjemcem a které je předmětem zkoumání. Kromě zkoumání ustanovení zákona o rozpočtovém určení daní byly použity také teoretické propočty sdílených daní pro jednotlivé obce na stránkách Ministerstva financí České republiky. Na základě těchto propočtů je možné zjistit podíly jednotlivých obcí na daňových výnosech. Data o skutečně převedených prostředcích jednotlivým obcím Ministerstvo financí nezveřejňuje. Pro účely této diplomové práce to ale ani není potřeba, protože pokud se celostátní výnos daní liší od toho, který byl použit v teoretickém propočtu, je toto přerozdělení úměrně vyšší, resp. nižší pro všechny obce.

V této práci se jedná o shodu zákona o rozpočtovém určení daní s pravidly veřejné podpory, což je součást soutěžního práva Evropské unie definovaného v člancích 107 až 109 Smlouvy o fungování Evropské unie. Proto byla provedena analýza těchto tří článků s doprovodnými komentáři k tomu, co představují jednotlivé články a odstavce a jak konkrétně se mohou projevat. Na podporu tvrzení jsou citována rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, který v záležitostech veřejné podpory vydává své judikáty. Kapitola dává odpovědi na otázky co je to veřejná podpora, jak se řeší následky veřejné podpory apod.

Po zpracování zákona o rozpočtovém určení daní a pravidel veřejné podpory je možno přistoupit a analýzu toho, jak Praha zachází s finančními prostředky, které díky zákonu o rozpočtovém určení daní získala. Pro toto zjištění byly použity materiály, které sloužili pražskému zastupitelstvu k sestavení rozpočtu na rok 2013 včetně důvodové zprávy, a potom závěrečná zpráva o plnění rozpočtu hlavního města Prahy. Rok 2013 je poslední uzavřený rok, z kterého je možno čerpat data a informace a je k němu sepsána závěrečná zpráva vykazující skutečné čerpání a skutečné příjmy, nikoli plán jako je tomu v případě návrhu rozpočtu. Podrobnější pohled byl proveden na jednotlivé výdajové kapitoly rozpočtu Prahy, u každé popsáno, na co jsou peníze vynakládány a kdo je příjemcem těchto plateb.

Další kapitola se věnuje dopadům, které výdaje popsané v předchozí kapitole způsobují. Zdrojem údajů k této části jsou nejčastěji statistiky a odborné studie zabývající se hodnocením socio-ekonomické úrovně regionů, cestovních ruchem nebo počty ekonomických subjektů. Všechny tyto údaje budou potřeba k závěrečné syntéze zjištěných skutečností a ústících do doporučení uvedeného v samém závěru této diplomové práce.

Doporučení vychází jak ze syntézy informací zjištěných z předchozích kapitol, tak na základě srovnání s historickou zkušeností, konkrétně s případem, kdy Česká republika jako stát byla žalována v souvislosti se zákonem o rozpočtovém určení daní. Doporučení obsahuje jistou míru dedukce, při které autor usuzuje o míře rizika spojeného s potenciálním porušením pravidel veřejné podpory.

6 Kvantifikace zvýhodnění Prahy

V této části, která je pro tuto diplomovou práci stěžejní, bude provedena analýza toho, jak je Praha zvýhodněna na základě zákona o rozpočtovém určení daní před jinými obcemi v České republice, jak se toto zvýhodnění projevuje, jaké má důsledky, které mají dopad na obyvatele a podniky nacházející se na území Prahy. Z této výhody ovšem vyplývá, že některé subjekty jsou znevýhodněny. Práce ukáže, které subjekty to jsou a případně jestli tyto subjekty mají právo se ohradit s odkazem na ustanovení o veřejné podpoře.

První je důležité identifikovat, v jakém objemu se ono zvýhodnění Prahy pohybuje. Aby data byla srovnatelná, bude výpočet daňového výnosu Prahy a ostatních obcí z daňového určení vztažen na jednoho obyvatele. Zákon o daňovém určení sice přiznává sdílené daně nejen na základě počtu obyvatel, ale tomuto kritériu přisuzuje největší váhu, jak je uvedeno v následující Tabulce 5 Váhy kritérií:

Tabulka 5 Váhy kritérií

Kritérium	Váha
Počet obyvatel	0,10
Počet žáků	0,07
Rozloha obce	0,03
Násobky postupných přechodů	0,80

Zdroj: zákon o RUD

Z tabulky vyplývá, že kritérium počtu obyvatel je více jak třikrát důležitější než kritérium rozlohy obce a téměř jeden a půl krát důležitější než kritérium počtu školáků. Násobky postupných přechodů představují parametr, který se odvíjí od počtu obyvatel obce. Proto bude pro účely této diplomové práce počítáno pouze se základnou počtu obyvatel.

Ideálně spravedlivý systém by tedy měl za následek, že vypočtené daňové výnosy každé obce budou v přepočtu na jednoho obyvatele (bez ohledu na rozlohu obce a počet žáků) stejné, neboť není politicky zdůvodnitelné, proč by obyvatelé nějaké obce měli být „cennější“ než občané žijící v jiných obcích.

Na stránkách Ministerstva financí ČR (MFČR, 2013) je uvedena tabulka s teoretickým propočtem sdílených daňových příjmů obcí pro rok 2013. Z ní lze zjistit, v jakých částkách se zhruba pohybuje rozdíl, který je způsoben různými pravidly pro Prahu a pro ostatní obce. Detailnější pohled uvádí Tabulka 6 Propočet sdílených daní:

Tabulka 6 Propočet sdílených daní

Obec	Počet obyvatel k 1. 1. 2012	Sdílené daňové příjmy (tis. Kč)	Výnos na jednoho obyvatele (tis. Kč)
Praha	1 241 664	35 095 838	28,3
Plzeň, Brno, Ostrava,	845 889	14 283 871	16,9
Ostatní obce	8 415 924	75 520 290	9,0
Celkem	10 503 477	124 900 000	11,9

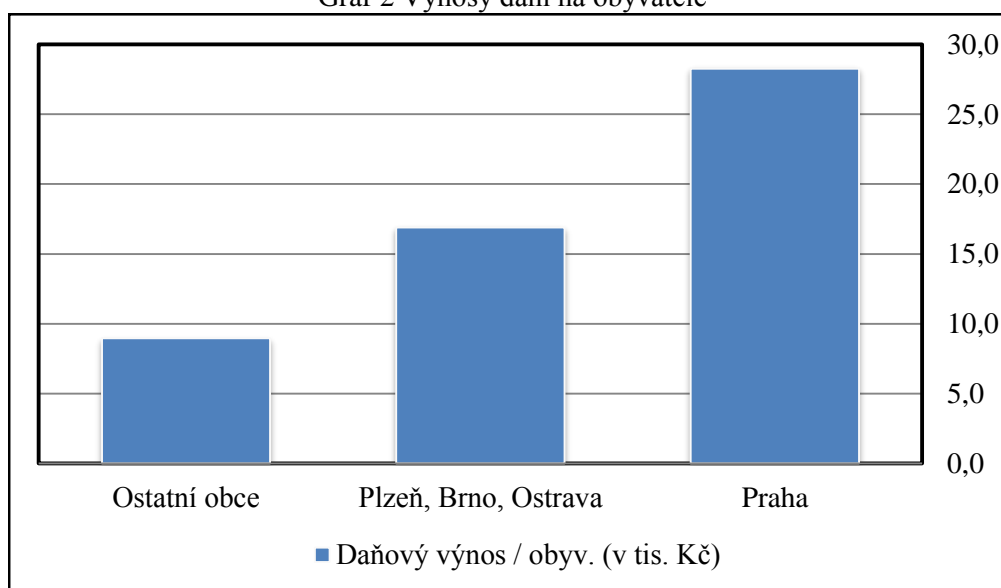
Zdroj: MFČR, 2013, vlastní úprava

Údaje, které lze z tabulky vyčíst, vypovídají o významném nepoměru mezi tím, kolik dostává Praha za jednoho svého obyvatele a kolik dostávají ostatní obce za své obyvatele.

Obce jsou v tabulce rozčleněny na tři kategorie. První kategorie je samotná Praha, které zákon o RUD dává vůbec největší přepočítací koeficient. Druhou kategorií jsou města Plzeň, Brno a Ostrava, které taktéž dostávají výhodnější koeficient, a tedy výhodu, oproti ostatním obcím, ale přeci jen tato výhoda není tak velká jako v případě Prahy. A třetí kategorií jsou všechny ostatní obce v České republice mimo Prahu, Plzeň, Ostravu a Brno.

Praha, která představuje 11,6 % populace České republiky, obdrží 28,1 % z celkových sdílených daní. Naopak ostatní obce, které nijak zvýhodněny nejsou, představují 80,1 % celkové populace, ovšem obdrží pouze 60,5 celkových sdílených daní. Vyjádřeno ve vztahu na jednoho obyvatele, pak obyvatel Prahy je více jak třikrát „dražší“ či „cennější“ než občan jakékoli jiné obce, která zároveň není Plzní, Ostravou nebo Brnem. Graficky je toto znázorněno v Grafu 2 Výnosy daní na obyvatele:

Graf 2 Výnosy daní na obyvatele



Zdroj: MFČR, 2013, vlastní úprava

Pro tyto rozdíly neuvádí zákon ani jiné oficiální zdroje žádné zdůvodnění. Je možno argumentovat, že Praha jakožto největší město, které je zároveň městem největší měrou podílejícím se na tvorbě českého HDP, vyžaduje zvýšené příjmy z výběru daní. Toto tvrzení ovšem není podloženo nějakým kvantifikovaným ukazatelem, který by bylo možno použít pro výpočet podílu na výnosu sdílených daní i pro jiné obce. Pokud by zákon o RUD byl postaven na tom, že obce dostanou takový podíl ze sdílených daní, jakým podílem se účastní na tvorbě českého HDP, takové znění zákona by poté bylo transparentně zdůvodněné. Takto ale zákon postaven není, nejvíce zohledňuje právě počet obyvatel, což samo o sobě může být také považováno za transparentní kritérium, ovšem problematické jsou zde ony přepočítací koeficienty, díky nimž Praha získává netransparentní zvýhodnění.

Dalším krok představuje zanalyzování dopadů, které takové opatření konkrétně přináší. Je jasné, že do municipálního rozpočtu Prahy tak přiteče více finančních prostředků než do obecních kas ostatních obcí. Tento fakt sám o sobě nemůže nijak porušit jakékoli ustanovení o veřejné podpoře, protože obecní zastupitelstva jsou z pohledu veřejné podpory považována za vládní sektor, stejně jako jsou vládním sektorem ministerstva, státní fondy atp. A rozdělování prostředků uvnitř vládního sektoru je plně v kompetenci členských států a institut veřejné podpory toto neřeší.

Klíčové pro veřejnou podporu ovšem je, jak stát, resp. vláda (ať už centrální nebo místní) s těmito prostředky nakládá. Jak bylo uvedeno v teoretické části této diplomové práce, veřejná podpora se zabývá podporou podniků, tedy subjektů, které provádí hospodářskou aktivitu. Orgány vlády se za tyto podniky nepovažují.

6.1 Hospodaření Prahy

V této subkapitole bude analyzován rozpočet města Prahy, protože Praha je město, které díky zákonu o RUD získává do svého obecního rozpočtu nejvíce finančních prostředků jak absolutně, tak i relativně ve vztahu na jednoho obyvatele, jak ukazuje Tabulka 5 a Graf 2. Tyto velké objemy na straně příjmů se promítají do srovnatelně vysokých výdajů, z čehož mají prospěch především obyvatelé a podniky působící v Praze. Je tedy vhodné si ukázat, na jaké účely jsou tyto prostředky vynakládány, aby bylo dále možno zhodnotit, jaký dopad na mají životní úroveň a podnikatelské prostředí. Analyzováno bude skutečné hospodaření Prahy za poslední uzavřené rozpočtové období, tj. za rok 2013. Představeny budou její příjmy, na struktuře jejích výdajů bude zřetelné, na jaké oblasti Praha vydává nejvíce a bude přidán komentář ohledně toho, jak se takové výdaje mohou projevit a projevují ve vyšším komfortu a lepších ekonomických podmínkách pro občany, ale především pro podniky usídlené na území Prahy.

Tento vyšší komfort a lepší ekonomické podmínky jsou samozřejmě pro obyvatele Prahy a podniky působící v Praze pozitivní záležitostí a jako takové nejsou autorem této seminární práce kritizovány. Zdůrazňován a diskutován je zde ovšem fakt, že tyto lepší podmínky pro obyvatele Prahy a pražské podniky jsou vykoupeny horšími ekonomickými i sociálními podmínkami v ostatních obcích České republiky, protože ty v rámci omezených dostupných prostředků plynoucích z rozpočtového určení daní dostaly o to méně.

6.1.1 Bilance

Z Přílohy č. 1 - bilance ke Zprávě o plnění rozpočtu a vyúčtování výsledků hospodaření hl. m. Prahy za rok 2013 – závěrečný účet (Hlavní město Praha, 2014a, str. 3) lze zjistit,

že celkové výdaje hlavního města Prahy za rok 2013 byly ve výši 58,9 mld. Kč, celkové příjmy ve výši 63,3 mld. Kč a vzniklý přebytek hospodaření ve výši 4,5 mld. Kč², jak je detailněji uvedeno v následující tabulce:

Tabulka 7 Bilance hl. m. Prahy (v tis. Kč)

	Skutečnost k 31. 12. 2013
Úhrn příjmů	63 336 405,43
Úhrn výdajů	58 855 501,87
Výsledek hospodaření	4 480 903,56

Zdroj: Hlavní město Praha, 2014a, s. 3

6.1.2 Příjmy

Z příjmů tvoří největší část příjmy daňové, které ve své výši 42,8 mld. Kč představují 67,54 % celkových příjmů Prahy (Hlavní město Praha, 2014b, s. 1). Dále se na celkových příjmech podílejí příjmy nedaňové, příjmy kapitálové a přijaté transfery. Blíže strukturu příjmů ukazuje následující tabulka:

Tabulka 8 Struktura příjmů hl. m. Prahy (v tis. Kč)

Druh příjmu	Skutečnost k 31. 12. 2013
Příjmy daňové	42 779 639,46
Příjmy nedaňové	2 858 992,15
Příjmy kapitálové	25 697,39
Přijaté transfery	17 672 076,43
Celkem	63 336 405,43

Zdroj: Hlavní město Praha, 2014b, s. 1

Daňové příjmy, které jsou pro Prahu nejvýznamnější, jsou do rozpočtu Prahy povětšinou převáděny finančními úřady podle zákona o rozpočtovém určení daní. O tyto příjmy jde v této diplomové práci především, protože ty dovolují Praze v největším měřítku provádět fiskální opatření k zlepšení podnikatelského prostředí.

6.1.3 Výdaje

Rozpočet Prahy se dělí do deseti kapitol, které mají svůj název určený podle účelu, kterému slouží. Každá z kapitol se dále může členit na výdaje kapitálové a výdaje běžné, přičemž běžné výdaje zaujímají vyšší podíl na celkových výdajích, a to 71,70 % za rok 2013 (Hlavní město Praha, 2014c, s. 5). Pro účel této diplomové práce je ale irelevantní, o jaký druh výdaje – zdali kapitálový nebo běžný – se jedná. V následující tabulce je struktura výdajů hlavního města Prahy za rok 2013 podle rozpočtových kapitol:

² Matematický nesoulad mezi uvedenými příjmy, výdaji a výsledkem hospodaření je dán zaokrouhlováním na desetiny miliard Kč.

Tabulka 9 Struktura výdajů hl. m. Prahy (v tis. Kč)

Rozpočtová kapitola	Skutečnost k 31. 12. 2013
01 – Rozvoj obce	512 031,68
02 – Městská infrastruktura	3 907 406,43
03 – Doprava	22 873 835,29
04 – Školství, mládež a sport	14 927 833,09
05 – Zdravotnictví a sociální oblast	2 485 653,18
06 – Kultura a cestovní ruch	1 827 459,57
07 – Bezpečnost	2 198 591,50
08 – Hospodářství	1 733 762,59
09 – Vnitřní správa	6 250 786,76
10 – Pokladní správa	2 138 141,78
CELKEM	58 855 501,87

Zdroj: Hlavní město Praha, 2014c, s. 3-4

Z tabulky je patrné, že v roce 2013 utratila Praha nejvíce za oblast dopravy (38,86 % z celkového objemu skutečných výdajů). V dalším textu budou představeny jednotlivé kapitoly rozpočtu Prahy, co každá z kapitol financuje a bude posouzeno, jakým způsobem se financování té které oblasti podílí na zvýhodnění, které skrze municipální rozpočet Prahy dostávají pražské podniky. Následující rozbor deseti rozpočtových kapitol čerpá z důvodové zprávy uvedené na Rozpočtovém portálu hlavního města Prahy (Hlavní město Praha, 2012).

01 - Rozvoj obce. Nejmenší položka výdajů Prahy se zabývá rozvojem obce především po stránce bytového hospodářství, úpravy městské zeleně a oddechových zón a péče o vzhled obce včetně zajišťování urbanistických studií pro koncept územního plánu, revitalizace náplavek a budování cyklostezek.

02 – Městská infrastruktura. Z této kapitoly se financují záležitosti související s provozem a údržbou Botanické zahrady hl. m. Prahy, Zoologické zahrady hl. m. Prahy, podniku Lesy hl. m. Prahy. Dále se jedná o výstavbu protipovodňových opatření, budování kanalizací, zajištění lesního a vodního hospodářství včetně pěstební činnosti, rekreační využívání lesů, monitoring ochrany ovzduší. Spadá sem také sběr, svoz a likvidace komunálních a jiných odpadů, financují se programy k ochraně přírody a krajiny a program na podporu palivové konverze (ekologické vytápění domácností). Velkým dílem se stejně jako v rozpočtové kapitole 1 – Rozvoj obce podílí výdaje na péči a vzhled obcí a veřejnou zeleň. V neposlední řadě se vynakládají prostředky na provoz internetových informačních portálů.

03 – Doprava. Největší výdajovou kapitolou z rozpočtu Prahy v roce 2013 je kapitola Doprava, která představuje více jak třetinu všech výdajů. Na čerpání těchto výdajů se podílejí mj. firmy Dopravní podnik hl. m. Prahy, a.s., Technická správa komunikací a Regionální organizátor Pražské integrované dopravy (ROPID). Skrze tuto kapitolu se zajišťuje dopravní obslužnost na území Prahy a příměstských drážních a silničních linek. To obsahuje nejen opravy a údržbu komunikací včetně jejich součástí a příslušenství, ale také výstavbu nových komunikací včetně v současnosti největšího dopravního projektu stavby tunelu „Blanka“ a prodloužení linky metra A do stanice Motol. Dále je v této kapitole zahrnuta výstavba protihlukových opatření, dotování provozní ztráty Dopravního podniku HMP, a.s. na zajištění dopravní obslužnosti,

dotování provozní ztráty Českých drah, a.s. při zajišťování dopravní obslužnosti na území Prahy, částka na provoz pražských přívozů, vypracování posudků a odborných studií při stavebních řízeních apod.

04 – Školství, mládež a sport. Z této kapitoly Praha vydává prostředky na rozvoj předškolních zařízení, škol a školských zařízení, jedná se o přímé náklady na vzdělávání. Podporu získávají také Domy dětí a mládeže, pedagogicko-psychologické poradny. V rámci kapitoly jsou vytvářeny programy na integraci žáků, podporu středoškolské jazykové výuky a také program posílení mzdových prostředků pro pracovníky v oblasti školství na území Prahy. Financovány jsou také akce propagačního charakteru, jako např. výstavy, konference, přehlídky pražských středních škol. Praha poskytuje též granty pro podporu vzdělávání, sportu a tělovýchovy na území hl. m. Prahy a podporu využití volného času dětí a mládeže. Samozřejmostí jsou také investiční akce jako opravy a údržba budov a pozemků.

05 Zdravotnictví a sociální oblast. Hlavním cílem této kapitoly je zabezpečit poskytování sociálních a zdravotních služeb. Mimo příspěvky z této kapitoly hradí organizace působící v sociální a zdravotní oblasti své výdaje z vlastních tržeb a úhradami od zdravotních pojišťoven. Praha se spolupodílí na úhradě provozních výdajů domovů pro seniory, domovy pro osoby se zdravotním postižením, dětská sociální centra, integrovaná centra a zdravotnická zařízení. Praha dotuje též programy na sociální péči, protidrogovou prevenci, náhradní rodinnou péči či sociálně-právní ochranu dětí. Praha z této kapitoly hradí též opravy a výstavbu nových sociálních a zdravotnických jednotek.

06 Kultura a cestovní ruch. Do této kapitoly spadá síť městských knihoven, pražská divadla, hvězdárna, symfonický orchestr, muzea ad. Škála organizací, které dostávají příspěvky na kulturní činnost, je v případě Prahy rozsáhlá. Praha vyčleňuje částky na granty kulturním spolkům a na podporu cestovního ruchu, na Odbor památkové péče, který spravuje nebo se podílí na správě pražských a církevních pamětihodností. To znamená provádění revitalizací, restaurací, vytváření kopií o provádění oprav a modernizací.

07 Bezpečnost. Tato kapitola souvisí s opatřeními na mimořádné události, záchranářské kurzy, havarijní plánování, technicko-bezpečnostní dohled na protipovodňová opatření, financování úkrytů a osobních nákladů pro pracovníky civilní ochrany. Financují se též sbory dobrovolných hasičů, zajištění městského kamerového systému, náklady související s poškozením vlivem vyšší moci, projekty prevence kriminality. Největší položkou je ovšem provoz Městské policie hl. m. Prahy, která má zhruba 2 500 přepočtených zaměstnanců, kde vznikají osobní náklady, provoz vozového parku, údržba a oprava policejních stanic apod.

08 Hospodářství. Z této kapitoly jsou hrazeny výdaje na opravy, údržbu a služby spojené s provozem obecního majetku. V rámci toho se řeší majetko-právní spory, vypracovávají se studie ohledně budoucího využití obecního majetku či zajištění veřejného osvětlení nebo financování Správy pražských hřbitovů, Pohřebního ústavu hl. m. Prahy a v neposlední řadě také centrální administrativní odbory jako Odbor účetnictví.

09 Vnitřní správa. Tato kapitola slouží k financování vlastního řízení a kontroly hospodaření hl. m. Prahy, činnost magistrátu, úklid a energie správních budov, kofinancování fondů z Evropské unie, provoz Odboru informatiky, úhrada nákladů

spojených se zahraničním zastupováním (Pražský dům v Bruselu), aktivity PR a HR, projekty typu Bezdrátová Praha (pokrytí WIFI sítí) atd.

10 Pokladní správa. Pokladní správa slouží především k činnostem jako vytváření neúčelových rezerv na krytí nepředvídaných nebo rozpočtem nepokrytých potřeb, na placení úroků vzniklých z přijatého financování (např. formou emise dluhopisů), krytí realizovaných kurzových ztrát nebo platby za služby peněžních ústavů (bankovní poplatky za vedení účtů apod.). V rámci subkapitoly Financování jde také o splátky dluhových závazků (např. od Evropské investiční banky) přijatých na rozvoj infrastruktury.

Představení kapitol rozpočtu hlavního města Prahy je pouze odrazovým můstkem k tomu, aby bylo možno ukázat, jak se navýšené objemy disponibilních finančních prostředků hlavního města Prahy promítají do reálných dopadů na kvalitu života a podnikatelského prostředí a na celkovou ekonomickou úroveň Prahy, což bude předmětem následující subkapitoly.

6.2 Vliv hospodářská krize

Ekonomický vývoj hlavního města Prahy se až do krizových let vyvíjel tempem, který byl rychlejší než tempo ostatních krajů v České republice. Nastavení zákona o rozpočtovém určení daní tak způsobovalo, že Praha byla co do vyjádření HDP na obyvatele až o 216 % rozvinutější než zbytek České republiky. Toto vystihuje následující tabulka:

Tabulka 10 Vývoj HDP

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
HDP na 1 obyvatele (Kč)	687 133	759 758	797 479	763 959	771 773	768 173	762 956
průměr ČR = 100 (%)	210,4	214,1	216,1	213,2	214,1	210,9	208,5

Zdroj: Český statistický úřad, 2014b

Rokem, ve kterém se již naplno projevovala krize a makroekonomické ukazatele se začaly obracet od rostoucího trendu ke klesajícímu, byl rok 2008. V něm také Praha byla co do ekonomického rozvoje nejdále od ostatních krajů České republiky. Tedy na rozdíl od cíle Evropské unie, kterým je konvergence regionů, a to nejen v evropském, ale i ve vnitrostátním měřítku, situace v České republice se vyvíjela opačně. Praha stabilně zvyšovala svůj náskok nad ostatními regiony nejméně od roku 2000, kdy index pražského HDP na obyvatele byl 195,7 při celorepublikovém průměru rovnajícímu se hodnotě 100 (ČSÚ, 2014b).

Teprve až počínaje rokem 2009 se začíná tato situace pozvolna měnit, když ekonomická úroveň Prahy spadla z hodnoty 216,1 na hodnotu 208,5. Je ovšem velmi pravděpodobné, že až následky hospodářské krize zcela vymizí, začne Praha opět nabírat vyšší rychlost ve svém vzdalování se ostatním regionům České republiky, čímž bude docházet k divergenci.

Evropská unie má přitom ve svém základním dokumentu - ve Smlouvě o fungování evropské unie v článku 174 uvedeno (SFEU, 2012, s. 127):

„Unie se především zaměří na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů.“

Podobný požadavek je uváděn i v literatuře (Wokoun, Mates, Kadeřábková, 2011, s. 188), kde mezi principy finančního systému územní samosprávy je spolu s dalšími uveden

- princip spravedlnosti a slušnosti přerozdělování mezi obcemi i mezi regiony, resp. i státem a územní samosprávou,
- princip solidarity mezi bohatšími a chudšími obcemi, regiony.

Tyto principy ovšem v současné praxi dodržovány nejsou, což může být způsobeno tím, že výše uvedené principy jsou jen vágně formulovány a neexistuje žádné objektivní kritérium toho, co to znamená „spravedlnost“, „slušnost“ anebo „dostatečná solidarita“. Jde vždy o arbitrární a subjektivně zabarvená hodnocení, což dává prostor pro politické vyjednávání či lobbystické aktivity.

Zákon o rozpočtovém určení daní systematicky porušuje toto ustanovení, protože nejbohatšímu regionu České republiky dává takové finanční možnosti, že dovoluje tomuto regionu být ještě bohatší absolutně i relativně ve vztahu k bohatství ostatních regionů v České republice.

Pro budoucí hospodářský rozvoj a sociální koherenci České republiky je tato skutečnost vážnou hrozbou. V teorii regionálního rozvoje je znám proces, který lze popsat jako sestupně spirálovitý. To znamená, jak popisuje Ježek, Kaňka a kol. (2011, s. 9-10) ve své studii zkoumající vliv hospodářské krize na obce, že situace upadajícího regionu (stávajícího se relativně chudším oproti ostatním regionům – např. Praze) je doprovázena odchodem významných podniků z jeho území, propouštěním zaměstnanců a tedy růstem nezaměstnanosti. Ceny nemovitostí začnou klesat a infrastruktura upadat. Tento vývoj způsobí odliv obyvatel (zvláště kvalifikovaných a mladých lidí) a podnikatelských subjektů. Začnou ubývat návštěvníci regionu a turisté. Vysoká nezaměstnanost může vyústit ve vyšší kriminalitu či distribuci drog a vzniknou sociálně vyloučené lokality, ghetta a projeví se výskyt sociálně-patologických problémů. Zvýší se tím poptávka po sociálních službách, na což samospráva zareaguje zvýšením poplatků, což ale dále způsobí odliv zdroj a celkový úpadek regionu.

Finanční a hospodářská krize z let 2008-2009 se České republiky nedotkla tak citelně jako jiných evropských států či USA, ale v případě, že by Česká republika při další krizi takové štěstí neměla, mohla by se situace chudších českých regionů a obcí dotknout způsobem, který je popsán v předchozím odstavci. Obce v České republice by tak měly mít k dispozici finanční prostředky, které jim v případě problémů pomohou takové hospodářsky obtížnější období překonat bez spirálovitě sestupného průběhu. Stejný požadavek vzešel z obdobné publikace financované z výzkumného projektu Ministerstva pro místní rozvoj, která zkoumá územní disparity a dopady hospodářské krize v České republice (ÚRS PRAHA, a.s., 2011, s. 158), kde jako návrh na opatření na snížení regionálních disparit a zvýšení efektivnosti regionální politiky ČR je mimo jiné uvedena potřeba změny zákona o rozpočtovém určení daní, protože obce potřebují vyšší daňové příjmy, aby měly finanční prostředky na více investic, které dále zajišťují

zaměstnanost. To ovšem není možné zajistit, pokud tyto prostředky jsou ve velké míře koncentrovány pro jednu obec, Prahu.

7 Dopady výdajů a související riziko

Předmětem této kapitoly bude analýza a představení toho, jakým způsobem se výdaje Prahy uskutečňované skrze její rozpočet a skrze jednotlivé rozpočtové kapitoly promítají do zvýhodněného postavení Prahy, což de facto znamená zvýhodněné postavení obyvatel a hlavně podniků nacházejících se a provozujících svou činnost na jejím území.

7.1 Cestovní ruch

V souvislosti s výdaji v rámci kapitol 01 – Rozvoj obce, 02 – Městská infrastruktura, 03 – Doprava a především 06 – Kultura a cestovní ruch se Praha může stát – a také se stala – velkým lákadlem pro turisty a návštěvníky přicházející jak z tuzemska, tak především ze zahraničí.

Díky vysokým výdajům na opravy a zkrášlování budov v obecním vlastnictví, což je převážná většina pamětihodností, za kterými turisté přijíždějí, jsou tato místa v atraktivním vzhledu a tím slouží Praze k její prezentaci navenek. Výdaje na služby jako úklid veřejných prostranství a úpravu zeleně poskytují návštěvníky přívětivý vzhled a příjemné místo pro strávení dovolené.

To, že se Praha stala turisticky nejnavštěvovanějším místem České republiky, zobrazuje i následující tabulka, která zachycuje, do kterých krajů nejvíce přijíždějí zahraniční turisté:

Tabulka 11 Návštěvnost zahraničními turisty

Kraj	%
Praha	73,10
Karlovarský	9,60
Jihomoravský	7,00
Plzeňský	4,20
Středočeský	3,20
Jihočeský	2,90
Ústecký	2,10
Moravskoslezský	2,00
Olomoucký	1,50
Královehradecký	1,20
Zlínský	1,20
Liberecký	1,00
Vysočina	0,70
Pardubický	0,60

Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2013, s. 26

Z tabulky je patrná dominance Prahy, co se týče atraktivity pro zahraniční turisty. Samozřejmě je nutné zdůraznit, že byť se tato diplomová práce zabývá finančním zvýhodněním, které dostává Praha díky zákonu o RUD, a dává pohled na tyto výdaje

např. do podpory cestovního ruchu, tak to ještě neznamená, že i pokud by Praha dostávala daňové příjmy podle stejného pravidla jako všechny ostatní obce, tak by již nebyla nejnavštěvovanějším regionem v České republice. Jde ale o to, že tyto zvýšené výdaje na podporu cestovního ruchu jistě přispívají k větší atraktivitě Prahy, než jakou by měla bez těchto financí. Zjistit údaj o tom, jaká by byla návštěvnost Prahy bez těchto nadstandardních financí, je prakticky nemožné.

Nezanedbatelnou položkou pro cestovní ruch jsou také výdaje na kulturu, za kterou přijíždějí turisté, ať už se jedná o divadla, galerie, muzea a další kulturní zařízení. Praha si může dovolit financovat kulturu ve větším měřítku, než je tomu u jiných obcí v České republice, což jí dává punc kulturního města, které stojí za to navštívit.

Tato zvýšená návštěvnost Prahy se samozřejmě projevuje i ve zvýšených ekonomických aktivitách provozovaných v Praze. Společnost KPMG vypracovala studii, která pro rok 2010 modelově kvantifikuje přínosy z cestovního ruchu podle krajů, jak ukazuje následující tabulka:

Tabulka 12 Přínosy z cestovního ruchu celkem podle krajů

Kraj	mil. Kč
Hlavní město Praha	29 806
Karlovarský	7 128
Jihomoravský	7 108
Jihočeský	7 063
Středočeský	5 060
Moravskoslezský	5 045
Královehradecký	5 035
Plzeňský	4 729
Olomoucký	3 926
Liberecký	3 692
Ústecký	3 375
Zlínský	2 652
Vysočina	2 080
Pardubický	1 997

Zdroj: KPMG, 2013, s. 33

Z tabulky je patrné, že v Praze turisté utrací nejvíce finančních prostředků, což není překvapivé, pokud do Prahy míří největší množství turistů. Tabulka ale slouží k vytvoření představy o tom, že kolikrát více je v rámci cestovního ruchu utráčeno na území Prahy, tak zhruba tolikrát větší je také celkový obrat podniků, které poskytují zboží a služby těmto turistům. Jinými slovy, pokud se podnik rozhoduje, kde bude mít největší pravděpodobnost ziskové činnosti, pak Praha je v tomto smyslu nejlepší volbou.

Cestovní ruch je jednou z položek, která regionu vytváří ekonomické příležitosti. Čím silnější cestovní ruch v regionu (městě) je, tím více podniků z něj profituje. Je proto v zájmu každé obce, aby efektivním způsobem podporovala cestovní ruch na svém

území. Čím více finančních prostředků má obec k dispozici, tím lépe se jí připravují podmínky pro to, aby do ní turisté zavítali. Tato podpora se neskládá jen z přímých výdajů na propagaci města, vytváření specializovaných průvodců po pamětihodnostech města apod., ale také z nepřímých výdajů na podporu cestovního ruchu, což obsahuje rozsáhlé spektrum výdajů, jako například fungující doprava, atraktivní vzhled ulic a náměstí, fungující dopravní spojení a další položky, které přímo nemusí být uvedeny v rozpočtové kapitole „cestovní ruch“, ale stejně v rámci celkového a vzájemného působení mají vliv na rozhodování turistů, kam vyjedou za svou dovolenou.

Samozřejmě, že na území Prahy se nachází památky, které nejsou k vidění nikde v České republice, a ty budou samy o sobě vždy důvodem, proč do Prahy přijede více turistů než do jiného „průměrného“ města, ale vlivem zvýšeného toku financí do dalších druhotných služeb lze tento vliv na cestovní ruch ještě umocnit.

7.2 Doprava

Doprava je v případě Prahy svým způsobem unikátní záležitostí. Díky investicím do dopravní infrastruktury a obnově vozového parku, vysoké frekvenci spojů apod. se o městském dopravním systému Prahy mluví jako o jednom z nejlepších v Evropě³. Frekventované a navazující spoje jsou lákadlem pro turisty a slouží komfortnímu životu v Praze. Bez těchto výdajů by Praha ztratila na své přátelskosti vůči turistickému ruchu.

Praha je také obcí, která jako jediná provozuje síť podzemní dráhy metra a celkově se jedná o největší systém městské hromadné dopravy v České republice. Doprava je klíčová pro rozvoj podnikatelských aktivit a kvalitní dopravní obslužnost také zvyšuje migrační saldo. Chvátal (2013, s. 99) zjistil, že se zvyšující se kvalitou dopravní obslužnosti se zvyšuje podíl zaměstnavatelů na ekonomicky aktivních a tím nižší je nezaměstnanost.

Doprava se tak podílí nejen jako faktor motivující turisty k návštěvě Prahy, ale především jako silný ekonomický činitel podporující zaměstnanost a ekonomický rozvoj obce, což se dá považovat za další efekt, kterým je Praha zvýhodněna díky preferenčnímu nastavení zákona o RUD.

Když se v roce 2011 projednávala novela zákona o RUD, která měla mírně zvýhodnit menší obce před velkými, např. i Prahou, napsal o tom tehdejší 1. náměstek primátora hlavního města Prahy Karel Březin na svém blogu, že v takovém případě bude ohrožena výstavba trasy metra D. Dále uvádí, že metro slouží nejenom místním, ale i návštěvníkům a turistům (Březina, 2011). Z tohoto stanoviska zástupce pražské politické reprezentace je též vidět, že finanční prostředky jsou využívány pro přilákání turistů a celkové zlepšení ekonomické úrovně Prahy.

7.4 Životní úroveň

Praha je krajem s nejvyšší průměrnou mzdou v České republice, jak ukazuje následující tabulka:

³ Např. zde:

- <http://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/ceska-ekonomika/studie-praha-ma-nejlepsi-mhd-ve-stredni-evrope/r~i:article:676047/>
- <http://www.digital-guide.cz/cs/realie/doprava-v-praze/mestska-hromadna-doprava-v-praze/>
- <http://zpravy.idnes.cz/praha-ma-ctvrtou-nejlepsi-mhd-v-evrope-v-testu-ji-pomohlo-levne-jizdne-1e4-/domaci.aspx?c=A1002>
- <http://www.novinky.cz/domaci/163006-prazska-mhd-je-jednou-z-nejlepsich-v-evrope-tvrdi-expert.html>

Tabulka 13 Průměrná hrubá mzda podle krajů k 1. čtvrtletí 2014

Kraj	Kč
Hlavní město Praha	32 948
Středočeský	24 412
Jihomoravský	23 947
Plzeňský	23 439
Liberecký	22 656
Moravskoslezský	22 524
Ústecký	22 295
Královehradecký	22 192
Vysočina	22 185
Jihočeský	22 145
Pardubický	21 801
Zlínský	21 687
Olomoucký	21 679
Karlovarský	21 182

Zdroj: Český statistický úřad, 2014a

Tabulka ukazuje, že Praha je nejbohatším regionem, kde si lidé mohou vydělat nejvíc peněz, což je také velkým motivem k stěhování se do Prahy. To, že je možné si na území Prahy vydělat takové peníze, je důsledek vysoké ekonomické úrovně. Otázkou je, do jaké míry k tomu ekonomickému rozvoji přispělo nastavení zákona o RUD a tedy zvýšené příjmy, které Praha může vynakládat na kvalitní ekonomické a podnikatelské prostředí.

Dalším aspektem celé problematiky je to, že pravidla veřejné podpory zakazují zvýhodňovat podniky, skupiny podniků nebo regiony. Pro regiony může být udělena výjimka, pokud tento region je ekonomicky zaostalý a v rámci konvergence je třeba mu dopomoci k dohnání ostatních regionů. Toto ovšem jistě neplatí pro region Praha, který je naopak nejbohatší z celé České republiky, jak dále ukazuje následující tabulka, kterou vypracovala Společnost MasterCard a která měří socioekonomický vývoj krajů a krajských měst (MasterCard, 2013, s. 7). Studie do výpočtu svého komplexního indexu zahrнула následující parametry:

- regionální hrubý domácí produkt na obyvatele,
- míra nezaměstnanosti,
- průměrná hrubá měsíční mzda,
- počet vydaných stavebních povolení na 1 tis. obyvatel,
- čistý disponibilní důchod domácností na obyvatele,
- naděje na dožití (muži),
- naděje na dožití (ženy),
- podíl dlouhodobě nezaměstnaných (12 měsíců a více) na celkovém počtu nezaměstnaných
- počet uchazečů na 1 volné pracovní místo,
- medián hrubých mezd,

- podíl osob s VŠ vzděláním v poměru k věkové kategorii 20+,
- trestné činy na 1 tis. obyvatel,
- emise oxidu siřičitého,
- oxidy dusíku,
- emise oxidu uhelnatého.

První bude představen přehled HDP na obyvatele jednotlivých krajů. Již z tohoto je patrná vyšší životní úroveň Prahy:

Tabulka 14 HDP na obyvatele 2011

Kraj	Kč
Hlavní město Praha	786 057
Jihomoravský	340 093
Plzeňský	325 753
Středočeský	322 868
Moravskoslezský	318 155
Královehradecký	315 316
Zlínský	309 386
Jihočeský	309 006
Vysočina	300 309
Pardubický	296 796
Ústecký	292 658
Olomoucký	279 902
Liberecký	279 039
Karlovarský	259 180

Zdroj: MasterCard, 2013, s. 9

Z tabulky tak vyplývá, že HDP na obyvatele je v případě Prahy vysoko nad ostatními kraji. To opět znamená, že takto bohatý region není opodstatněné dotovat skrze zákon o RUD.

Pokud se zahrnou všechny výše uvedené ukazatele, tedy ne jen ekonomické, ale i sociální povahy, výsledek je podle studie následující:

Tabulka 15 Socioekonomický stav krajů

Kraj	%
Hlavní město Praha	93,14
Jihočeský	85,41
Plzeňský	85,28
Středočeský	85,21
Vysočina	84,29
Královehradecký	83,87
Jihomoravský	83,85
Pardubický	82,58
Liberecký	82,40
Zlínský	82,25
Olomoucký	80,80
Karlovarský	79,37
Moravskoslezský	78,63
Ústecký	77,32

Zdroj: MasterCard, 2013, s. 23

V těchto číslech již Praha nevystupuje s tak velkým náskokem nad jinými kraji, ale přesto má prvenství a potvrzuje tak svou roli nejbohatšího a nejrozvinutějšího regionu v České republice.

7.5 Podnikatelské prostředí

Díky kvalitní infrastruktuře, díky velké spotřebě generované příjíždějícími turisty a bohatým obyvatelstvem a díky kvalitním veřejným službám je Praha centrem největšího počtu podnikatelských subjektů mezi všemi kraji v České republice. Počet podnikatelských subjektů podle krajů je uveden v následující tabulce:

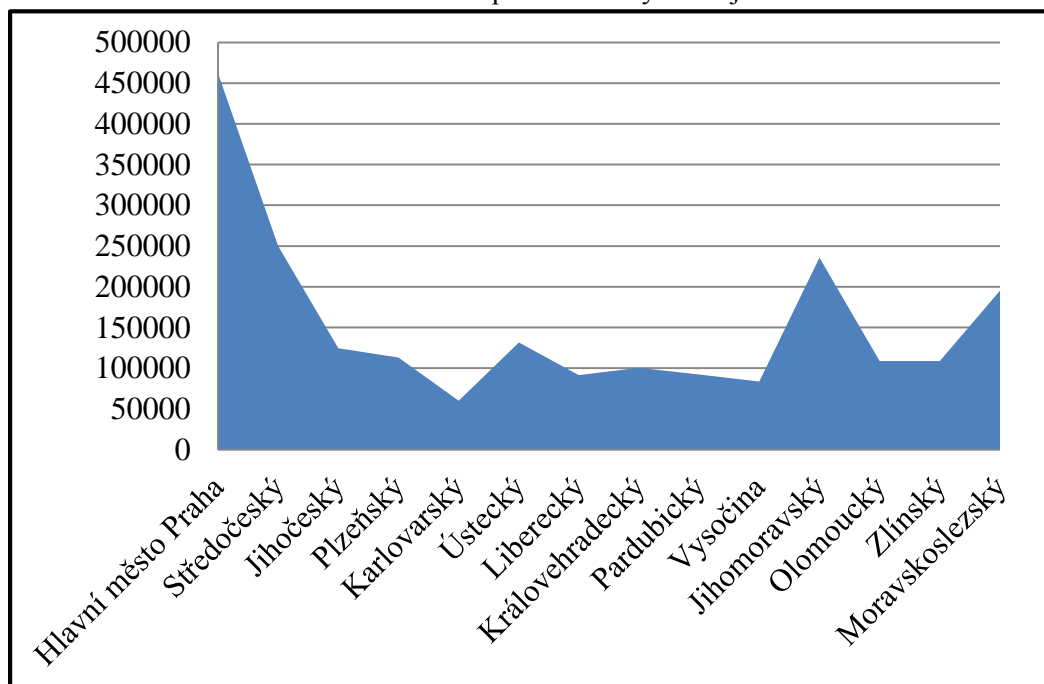
Tabulka 16 Počet podnikatelských subjektů

Kraj	Počet k 1.1.2014
Hlavní město Praha	462 086
Středočeský	249 936
Jihočeský	124 377
Plzeňský	112 911
Karlovarský	59 937
Ústecký	131 476
Liberecký	91 362
Královehradecký	100 658
Pardubický	92 183
Vysočina	83 758
Jihomoravský	235 698
Olomoucký	108 668
Zlínský	108 731
Moravskoslezský	195 200
Celkem	2 156 981

Zdroj: IMPER, 2014

Tabulka zahrnuje všechny firmy i podnikající fyzické osoby. Pro lepší přehlednost je rozdíl Prahy proti ostatním krajům zobrazen v následujícím grafu:

Graf 3 Počet podnikatelských subjektů



Zdroj: IMPER, 2014

Z těchto dat lze usoudit, že podnikatelské prostředí je nejpříťažlivější právě v Praze, kde se koncentruje absolutně největší množství podnikatelských subjektů na rozloze nejmenšího kraje České republiky.

Tato skutečnost s sebou nabaluje další pozitivní efekt pro podnikatele, a sice v podobě řídkých kontrol ze strany finanční správy, finančních úřadů. Počet finančních úřadů není ovlivněn počtem podnikatelských subjektů, tedy oblasti s vyšším počtem podnikatelských subjektů mají tu výhodu, že zde existuje menší pravděpodobnost kontroly. V Praze, kde je tato koncentrace podnikatelských subjektů nejvyšší, je tato skutečnost nejzřejmější.

V následující tabulce je uvedena perioda kontrol za rok 2012, která se vztahuje k podnikatelským subjektům náležejícím pod patřičný finanční úřad. Periodou kontrol se rozumí průměrná statistická frekvence daňových kontrol ve spádové oblasti finančního úřadu. Tento údaj udává počet roků, po kterých by se opakovala daňová kontrola za předpokladu jejich pravidelného provádění. Protože finančních úřadů je v České republice velký počet, bude uvedeno pouze deset finančních úřadů s nejméně frekventovanými kontrolami a deset finančních úřadů s nejvíce frekventovanými kontrolami.

Tabulka 17 Perioda kontrol finančních úřadů

Pořadí	Finanční úřad	Perioda kontrol
1	FÚ pro Prahu 2	320
2	FÚ v Přelouči	215
3	FÚ pro Prahu 4	200
4	FÚ pro Prahu 5	198
5	FÚ ve Frýdlantě	198
6	FÚ pro Prahu 6	193
7	FÚ v Kreslicích	180
8	FÚ v Chomutově	170
9	FÚ pro Prahu 3	168
10	FÚ pro Prahu 1	161
průměr za všechny FÚ v ČR		33
396	FÚ v Rožnově pod Radhoštěm	18
397	FÚ v Kralovicích	18
398	FÚ v Moravském Krumlově	18
399	FÚ v Třebíči	16
400	FÚ v Hořovicích	16
401	FÚ ve Voticích	15
402	FÚ v Bruntále	14
403	FÚ v Berouně	14
404	FÚ v Konici	10
405	FÚ v Mnichově Hradišti	10

Zdroj: e-office, 2013

Tabulka nám říká, že podnikatelské subjekty zasídlené v Praze jsou kvůli jejich vysokému počtu prakticky osvobozeny od kontrol ze strany finančních úřadů. Pro Prahu 2 to tedy například znamená, že firma mající sídlo na Praze 2 je podrobena kontrole jednou za 320 let, zatímco průměr na celou Českou republiku je 33 let. Tato skutečnost je dalším „benefitem“ pro podnikající subjekty v Praze. Celá záležitost byla také mediálně diskutována a bylo poukazováno, že je to nepřijatelná praxe.⁴

7.6 Riziko

Z dosavadní analýzy toku finančních prostředků počínaje diskriminačním rozdělení daňových výnosů skrze zákon o RUD zvýhodňující Prahu, přes výdaje jednotlivých rozpočtových kapitol Prahy a konče výslednou nerovností v ekonomické úrovni mezi Prahou a ostatními obcemi vyplývá, že při aplikaci pravidel veřejné podpory na tuto situaci se může dosavadní praxe v rozdělování daňových výnosů jevit jako riziko.

Rizikem pro vládu se zákon o RUD stal již v roce 2007, kdy obce Suchá Loz a Velké Pole podala žalobu k Evropskému soudu pro lidská práva, a to z toho důvodu, že tento zákon je diskriminační a zvýhodňuje velké obce před malými. Politická reakce byla taková, že tehdejší ministr financí Miroslav Kalousek slíbil novelu, která tuto situaci napraví. Na základě tohoto slibu žalující strana stáhla žalobu (ČTK, 2007 in IHNED.cz, 2007).

Tedy to byla žaloba vedená skrze linii lidských práv – aby obyvatelé jedné obce nebyli diskriminováni na úkor obyvatelů jiných obcí. Tato diplomová práce se zabývá rizikem, které má potenciál vyústit v žalobu z jiného pohledu – z pohledu porušení pravidel veřejné podpory Evropské unie.

Pro ujasnění je zde uveden proces zhodnocení, zdali pro případ, kterým se zabývá tato diplomová práce, lze aplikovat ony čtyři definiční znaky veřejné podpory:

1. Podpora je poskytnuta státem nebo z veřejných prostředků.

Protože se jedná o daňové výnosy, které jsou příjmem veřejných rozpočtů a které jsou dále přerozdělovány na základě ustanovení zákona o RUD mezi municipální rozpočty, ze kterých jsou vypláceny konečným příjemcům zpravidla působícím na daném území (nebo mající z těchto výdajů prospěch), je splněno první pravidlo, že se jedná o podporu poskytnutou z veřejných prostředků.

2. Podpora zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví podnikání a je selektivní.

Tím, že se zde mluví o rozpočtu hlavního města Prahy, pak výdaje uskutečněné skrze tento rozpočet mají dopad především na podniky působící v Praze. Tyto podniky tak tvoří skupinu podniků, která je selektivně zvýhodněná před jinými skupinami podniků, např. skupinou podniků působící v městě Olomouc nebo Liberec. Tedy je splněno i druhé pravidlo veřejné podpory.

3. Je narušena nebo hrozí narušení soutěže.

⁴ Např. zde: <http://www.prvnizpravy.cz/zpravy/politika/babis-praha-je-danovy-raj-s-financi-kontrolou-jednou-za-300-let/>

Jak bylo uvedeno v kapitole o veřejné podpoře, tato podmínka je prakticky splněna vždy a jako taková se předpokládá, že v případě vyplacení veřejných finančních prostředků podnikům, za splněním. V případě Prahy se tak narušení soutěže může projevat v lepších podnikatelských podmínkách pro pražské podniky nebo v dostupnosti většího množství a více bonitní klientely v podobě bohatšího obyvatelstva a zahraničních turistů.

4. Je ovlivněn obchod mezi členskými státy.

Taktéž tato podmínka je prakticky splněna při jakémkoli výdaji z veřejných rozpočtů. Konkrétně se to může projevat tak, že tím, že Praha se díky velkým výdajům na svou propagaci, podporu cestovního ruchu, stavbu infrastruktury pro kulturní využití stala cílem mnoha turistů, kteří by se nemuseli rozhodnout navštívit Prahu, pokud by nenabízela kvalitní základní služby, tak Praha „přetáhla“ turisty z jiných lokalit k sobě, což se již považuje za ovlivnění obchodu mezi členskými státy. Podobně jako když se zahraniční podniky rozhodnou provozovat svou činnost v Praze, protože je zde tolik kupní síly.

Na základě výše uvedeného lze shrnout, že praxe, která dnes funguje, je naplněním všech čtyř podmínek veřejné podpory, která je – pokud nepodléhá schváleným výjimkám – v podstatě zakázána. Zákon o RUD tedy poskytuje veřejnou podporu podnikům působícím na území hlavního města Prahy.

Pokud by Evropská komise prověřovala toto opatření, zjišťovala by, o jakou výši zvýhodnění se ve skutečnosti jedná. V případě zjištění míry veřejné podpory je vždy nutné kvantifikovat tuto veřejnou podporu.

Problém, který je specifický pro tento případ veřejné podpory, je ten, že nelze vyčíslit, kolik každý dotčený podnik přesně získal z navýšených objemů výdajů Prahy. Pokud Praha nechá revitalizovat Václavské náměstí, což se projeví v jeho větší návštěvnosti a tím i ve větších výdajích turistů minimálně v okolí Václavského náměstí, není možné zjistit, kolik přesně každý jednotlivý podnik (včetně hotelů, kde turisté přespávají) získal na základě této revitalizace. Takto jsou totiž případy veřejné podpory Evropskou komisí řešeny. Vyčíslí se podpora, kterou konkrétní podnik neoprávněně získal, a tuto podporu má členský stát za úkol vybrat od podniku zpět. Takto v případě Prahy a zákona o RUD postupovat nelze, ale to neznamená, že se nejedná o veřejnou podporu.

Jediné, co lze v tomto případě přesně vyčíslit, je výše prostředků, které dostává Praha nad úroveň toho, co dostávají ostatní obce. Jinými slovy za veřejnou podporu se tak může považovat pouze rozdíl, o který dostává Praha více než jiné obce. Tento údaj by měl být postavený relativně, tedy vztažen na jednoho obyvatele, protože i zákon o RUD je z větší míry postaven právě na velikosti obce co do počtu obyvatel. Tedy rozdíl, o který dostává Praha na obyvatele více než ostatní obce, lze považovat za nedovolenou veřejnou podporu.

Pro zjištění přibližné výše tohoto zvýhodnění bude použit teoretický propočtení sdílených daňových příjmů obcí pro rok 2013, které zveřejňuje Ministerstvo financí České republiky (MFČR, 2013). Podstatné údaje pro výpočet jsou uvedeny v následující tabulce:

Tabulka 18 Údaje pro výpočet zvýhodnění

	Počet obyvatel	Sdílené daňové příjmy (v tis. Kč)	Výnos na jednoho obyvatele (v tis. Kč)
Praha	1 241 664	35 095 838	28,3
Ostatní obce	9 261 813	89 804 162	9,7

Zdroj: MF ČR, 2013

Mezi ostatní obce jsou zařazeny i města Brno, Plzeň a Ostrava, která mají sice také jisté zvýhodnění v zákoně o RUD, ale menší než Praha a pro hrubý odhad zvýhodnění nezpůsobí jejich zahrnutí mezi „ostatní obce“ podstatné zkreslení. Stejně tak i vliv počtu žáků v mateřských školách a rozloha obce bude pominuta, protože dohromady tyto dva ukazatele mají váhu pouze 10 %.

Na základě výše uvedené tabulky může být provedeno výpočet zvýhodnění, které Praha obdržela za rok 2013.

Tabulka 19 Výpočet výše zvýhodnění

Rozdíl ve výnosu na jednoho obyvatele mezi Prahou a ostatními obcemi (v tis. Kč)	18,6
Počet obyvatel Prahy	1 241 664
Výše zvýhodnění (v tis. Kč)	23 056 446

Zdroj: MFČR, 2013 + vlastní úprava

Pokud by se tedy mělo mluvit o částce, kterou je Praha každoročně zvýhodněna, jedná se o zhruba 23 mld. Kč. Tyto výdaje má Praha k dispozici „navíc“, než kolik by měla stejně velká obec a přitom nebyla Prahou. Tato částka představuje více jak třetinu celkových příjmů města Prahy za rok 2013, jak bylo uvedeno kapitole 6. To představuje již podstatný rozdíl, a v případě, že by Praha byla každoročně „ochuzena“ o tyto příjmy, pak by se to významně projevilo ve kvalitě správy města, v šířce a kvalitě budované infrastruktury a konečně ve slabším ekonomickém potenciálu a přitažlivosti města pro turisty.

Pokud by tedy došlo na tu extrémní situaci, že Česká republika by byla žalována menšími obcemi u Evropské komise za porušování pravidla veřejné podpory a komise by toto neoprávněné dotování nejbohatšího regionu České republiky posoudila jako porušení pravidel veřejné podpory, pak by přiměla členský stát – Českou republiku – sjednat nápravu, což by nebylo formou stáhnutí předmětné částky od konečných příjemců – podniků – ale pravděpodobně by to bylo formou úpravy zákona o RUD, který toto zvýhodnění umožňuje.

Pro Prahu by takovéto rozhodnutí představovalo vážný provozní problém a musela by se tomuto novému stavu přizpůsobit, což by mělo vážné hospodářské důsledky pro celou ekonomiku města.

Na druhou stranu by tyto peníze, které by byly odebrány Praze, přesměrovaly k ostatním obcím, které by si finančně polepšily a mohly by zdokonalovat své služby, budovat novou infrastrukturu a obecně zkvalitnit poskytování veřejných statků pro své obyvatele a podniky, i když tyto pozitivní efekty by byly rozptýleny mezi mnoho obcí a nikoli koncentrovány v jednom městě.

7.7 Doporučení

Na základě výsledku této diplomové práce by bylo vhodné zajistit, aby zákon o rozpočtovém určení daní byl v souladu s pravidly veřejné podpory. Tato pravidla sledují rámec hospodářské konvergence všech regionů Evropské unie, což znamená, aby se mezi regiony nevyskytovaly rizikové disproporce v ekonomicko-sociálním vývoji společnosti. Současné znění zákona o rozpočtovém určení daní jednostranně zvýhodňuje Prahu, což je v jednom subjektu jak obec, kraj, tak i region. Tento region je s velkým náskokem nejbohatší co do srovnání s jinými kraji/regiony v České republice a jeden z nejbohatších v celé Evropské unii vůbec. Přesto, anebo protože, jdou do tohoto regionu skrze zákon o rozpočtovém určení daní největší finanční toky vyjádřené relativně v částce na jednoho obyvatele.

Napravení této situace by se dalo uskutečnit novelizací zákona o rozpočtovém určení daní, a to takovým způsobem, že by se tyto toky narovnaly a více diverzifikovaly mezi ostatní obce České republiky, které momentálně nemají tolik finančních prostředků na uskutečnění svých investic, podporu zvýšení zaměstnanosti či jiný rozvoj obce. Klíčovým faktorem zde hraje roli ustanovení o přepočítacích koeficientech, kde je Praze přisouzeno neodůvodněně vyšší číslo než ostatním obcím. Snížením či úplným odstraněním těchto přepočítacích koeficientů by předmětný problém mohl být vyřešen. Předejde se tak možným budoucím sporům mezi menšími obcemi a státem, kdy menší obce budou žalovat Českou republiku za diskriminační přístup vůči skupinám obcí, což se již v minulosti stalo, anebo, což by bylo novým přístupem, budou žalovat Českou republiku za porušování pravidel veřejné podpory a nedodržování základních cílů Evropské unie ohledně hospodářské podpory méně rozvinutých regionů.

Nabízí se tedy úkol pro Ministerstvo financí České republiky nebo Úřad pro ochranu hospodářské soutěže provést ekonomicky-právní analýzu, která zjistí, zdali je reálné riziko, že by taková žaloba ze strany menších obcí mohla být na půdě Soudního dvora Evropské unie úspěšná. Tato diplomová práce předkládá pohled, že by tomu tak být mohlo. Pokud by k podobnému výsledku došla i taková studie, měla by vláda začít podnikat kroky k tomu, aby na případnou žalobu ze strany menších obcí nedošlo, což by se nejspíše provedlo novelizací zákona o rozpočtovém určení daní.

Změna nemusí být jednorázová a tvrdá (ve stylu „cold turkey“), může probíhat tak, že minimálně ve střednědobém horizontu bude usilovat o narovnání podmínek pro všechny obce České republiky, aby se zmenšily rozdíly mezi výnosy ze sdílených daní na jednoho obyvatele. V historii byl tento rozdíl mezi Prahou a ostatními obcemi ještě vyšší a Ministerstvo financí již zapracovalo změny snižující tento rozdíl. V tomto trendu by bylo vhodné pokračovat, protože dlouhodobé vysoké zvýhodnění jednoho města nad ostatními dále povede k stále většímu rozevírání nůžek mezi ekonomickou úrovní Prahy a zbytkem republiky, což není žádoucí z morálního ani makroekonomického hlediska.

Další výhodou postupného procesu narovnávání podmínek daných zákonem o rozpočtovém určení daní je, že Praha bude mít delší časový horizont k tomu, aby se na propad ve svých příjmech, na který je po uplynulá léta zvyklá, připravila. Tato opatření nebudou pro obyvatele a ekonomické subjekty v Praze příjemná, ale toto bude vykompenzováno vyšším užitekem, který budou mít obyvatelé a ekonomické subjekty v ostatních obcích ČR:

8 Závěr

Tato diplomová práce se zabývala otázkou, zdali zákon o rozpočtovém určení daní aktuálně účinný v České republice není v rozporu s pravidly veřejné podpory Evropské unie.

Zákon o rozpočtovém určení daní představuje formu státního zásahu do ekonomiky, protože rozděluje daňové výnosy mezi obce a kraje podle klíče, určuje, jaký podíl celkového daňového výnosu připadne jaké obci nebo kraji. Skrze toto rozdělení může docházet k významným rozdílům mezi příjmy jednotlivých municipálních rozpočtů. K tomu také dochází a to nejvíce v případě hlavního města Prahy.

Praha dostává zhruba třikrát větší příjem na obyvatele, než je průměr pro Českou republiku. Toto je umožněno ustanoveními zákona o rozpočtovém určení daní, který Praze přisuzuje větší koeficient, kterým se násobí daňové příjmy vypočítané převážně na základě počtu obyvatel.

Díky těmto navýšeným příjmům může Praha vynakládat více finančních prostředků na své veřejné služby a infrastrukturu, což jí umožňuje stát se socio-ekonomicky nejvyspělejší obcí a regionem v České republice. Anebo jinak řečeno, je touto daňovou úpravou podporován nejbohatší region České republiky. Konečnými příjemci těchto výdajů z rozpočtu Prahy jsou obyvatelé a podniky, které se nachází na území Prahy a v Praze provozují svou činnost.

Výdaje Prahy na zkvalitňování dopravy, podporu cestovního ruchu, podporu kultury a další způsobuje, že Praha je atraktivním místem pro zahraniční turisty, kteří v Praze utrácejí peníze a zvyšují Praze ekonomickou aktivitu, což se projevuje v ziscích podniků a vyšších mzdách obyvatel Prahy, což je výsledkem multiplikačního procesu veřejných výdajů uskutečněných díky preferenčnímu nastavení zákona o rozpočtovém určení daní.

Toto nastavení může být v rozporu s pravidly pro veřejnou podporu Evropské unie, což je oblast soutěžního práva, která má zaručit, aby nedocházelo ke zvýhodnění podniků ve smyslu veřejné podpory ze strany státu. Veřejná podpora je podle Smlouvy o fungování Evropské unie považována za nedovolenou, pokud nebyla Evropskou komisí udělena výjimka. O veřejnou podporu se jedná, když jsou splněna čtyři kritéria. Těmito kritérii jsou:

1. podpora je poskytnuta státem nebo z veřejných prostředků,
2. podpora zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví podnikání a je selektivní,
3. je ovlivněn obchod mezi členskými státy a
4. je narušena nebo hrozí narušení soutěže.

Tak, jak je zákon nastaven, splňuje případ Prahy všechny čtyři podmínky, a tedy se jedná o veřejnou podporu.

V minulosti byla stát žalovaný menšími obcemi za diskriminující nastavení zákona o rozpočtovém určení daní. Tato žaloba byla nakonec stažena výměnou za úpravu zákona, která snížila tehdy ještě větší rozdíl mezi příjmy na obyvatele Prahy a ostatních obcí. Tato práce upozorňuje na riziko, že malé obce, kterým se nelíbí současné nastavení zákona o rozpočtovém určení daní, by se mohly obrátit na Evropskou komisi,

aby prověřila, zdali Česká republika neporušuje pravidla veřejné podpory. Pokud by Evropská komise posoudila situaci jako poskytování nedovolené veřejné podpory, pravděpodobně by česká vláda byla nucena zákon o rozpočtovém určení upravit a smazat diskriminující a řádně nezdůvodněné ustanovení o přepočítacích koeficientech pro Prahu.

Podle analýzy této diplomové práce se výše zvýhodnění, které Praha netransparentně dostává navíc oproti jiným obcím, činí cca 23 mld. Kč ročně. Tato částka představuje zhruba třetinu příjmů Prahy, a pokud by o tyto příjmy měla Praha přijít, vážně by to ohrozilo její hospodářskou situaci. Jako doporučení je uvedeno, že Ministerstvo financí nebo Úřad pro ochranu hospodářské soutěže by měli prověřit, zdali je toto riziko reálné a pokud ano, pak by bylo třeba novelizovat zákon o rozpočtovém určení daní, které toto zvýhodnění zmírní, nejlépe úplně odstraní.

Literatura

- BŘEZINA, Karel. Když Praha přijde o miliardy, je trasa metra D v ohrožení. *Blog.idnes.cz* [online]. 2011 [cit. 2014-08-12]. Dostupné z: <http://karelbrezina.blog.idnes.cz/c/215935/Kdyz-Praha-prijde-o-miliardy-je-trasa-metra-D-v-ohrozeni.html>.
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Průměrná hrubá mzda* [online]. 2014a [cit. 2014-08-10]. Dostupné z: <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/home>.
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Vybrané údaje za Hlavní město Prahu - HDP, regionální účty*. 2014b. Dostupné z: [http://www.czso.cz/x/krajedata.nsf/oblast2/hdp-xa/\\$File/PHA_hdp.xls](http://www.czso.cz/x/krajedata.nsf/oblast2/hdp-xa/$File/PHA_hdp.xls).
- ČTK. Suchá Loz stáhne žalobu kvůli daňové diskriminaci. *IHNED.cz* [online]. 2007 [cit. 2014-08-12]. Dostupné z: <http://zpravy.ihned.cz/c1-22079010-sucha-loz-stahne-zalobu-kvuli-danove-diskriminaci>.
- DEFINIČNÍ ZNAKY VEŘEJNÉ PODPORY. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže [online]. 2012 [cit. 2014-05-27]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/definicni-znaky-verejne-podpory.html>.
- Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 1/2005. Praha, 2004. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=747&ct1=0>.
- Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 377/2007. Praha, 2007. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=319&ct1=0>.
- E-OFFICE CZECH REPUBLIC S. R. O. *Analýza činnosti finančních úřadů* [online]. 2013 [cit. 2014-08-11]. Dostupné z: <http://www.terrinvest.cz/wp-content/uploads/2013/03/Anal%C3%BDza-%C4%8Dinnosti-finan%C4%8Dn%C3%ADch-%C3%BA%C5%99ad%C5%AF-2013.pdf>.
- EVROPSKÁ KOMISE. Pokyny k regionální státní podpoře na období 2014–2020. 2013. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:209:0001:0045:CS:PDF>.
- HAMERNÍKOVÁ, Bojka a kol. *Veřejné finance*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.
- HLAVNÍ MĚSTO PRAHA. *Rozpočtový portál: Důvodová zpráva k návrhu rozpočtu na rok 2013* [online]. 2012 [cit. 2014-08-03]. Dostupné z: <http://rozpocet.praha.eu/navrh2013/>.
- HLAVNÍ MĚSTO PRAHA. *Zpráva o plnění rozpočtu a vyúčtování výsledků hospodaření hl. m. Prahy za rok 2013 - závěrečný účet: Příloha č. 1 - bilance* [online]. 2014a [cit. 2014-08-02]. Dostupné z: http://www.praha.eu/public/c7/c1/11/1850675_485911_Priloha_c._1.pdf.
- HLAVNÍ MĚSTO PRAHA. *Zpráva o plnění rozpočtu a vyúčtování výsledků hospodaření hl. m. Prahy za rok 2013 - závěrečný účet: Příjmy* [online]. 2014b [cit. 2014-08-02]. Dostupné z: http://www.praha.eu/public/ad/2a/f1/1850697_485925__2__Prijmy.pdf.

HLAVNÍ MĚSTO PRAHA. *Zpráva o plnění rozpočtu a vyúčtování výsledků hospodaření hl. m. Prahy za rok 2013 - závěrečný účet: Výdaje* [online]. 2014c [cit. 2014-08-03]. Dostupné z: http://www.praha.eu/public/11/e0/cb/1850699_485926__3.Vydaje.pdf.

HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013. ISBN 978-80-7380-459-6.

CHVÁTAL, Filip. *Vliv dopravní dostupnosti a obslužnosti na ekonomickou úroveň obcí v České republice*. Brno, 2013. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/178593/prif_r/Rigorozni_prace_Filip_Chvatal_gjktkdx.pdf. Rigorózní. Masarykova univerzita.

IMPER CZ, s.r.o. *Databáze MERK* [online]. 2014 [cit. 2014-08-11]. Dostupné z: <http://www.merk.cz/pocet-firem-podle-kraju>.

JACKSON, P. M. a BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 733 s. Ekonomie. ISBN 80-86432-09-2.

JANKŮ, Martin a MIKUŠOVÁ, Jana. *Veřejné podpory v soutěžním právu EU*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2012. xv, 275 s. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7400-430-8.

JAREŠ, Martin. *Daňové úlevy v České republice*. Praha, 2010. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/assets/en/media/Tax-expenditures-in-the-Czech-Republic.pdf>. Výzkumná práce. Ministerstvo financí ČR.

JEŽEK, Jiří, Lukáš KAŇKA. STŘEDISKO PRO VÝZKUM REGIONÁLNÍHO ROZVOJE ZÁPADOČESKÉ UNIVERZITY V PLZNI. *Dopady finanční a hospodářské krize na rozvoj měst*. Plzeň, 2011. ISBN 978-80-261-0095-9. Dostupné z: http://www.fek.zcu.cz/blob.php?table=internet_list&type=FileType&file=Data&name=FileName&idname=IDInternet&id=2634.

KINCL, Michael. *Praktický průvodce veřejnou podporou: vymezení pojmu a otázky související*. Vyd. 1. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 98 s. ISBN 978-80-7273-168-8.

KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o., 2012. ISBN 978-80-87576-28-1.

KPMG. *Postavení a význam cestovního ruchu v České republice* [online]. 2013 [cit. 2014-08-09]. Dostupné z: <http://www.kpmg.com/CZ/cs/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Press-releases/Documents/KPMG-Prinosy-Vydaje-CR-krajske-cleneni-2013.pdf>.

MALÍŘ, Jan. *Právo veřejných podpor Evropské unie: zákaz poskytování veřejných podpor a výjimky z tohoto zákazu*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2013. xx, 304 s. ISBN 978-80-87439-11-1.

MANKIW, N. Gregory. *Principles of economics*. 5th ed. [Mason, Ohio]: South-Western, ©2009. 872 s. International student edition. ISBN 978-0-324-59463-8.

MASTERCARD. *Socioekonomický rozvoj krajů a krajských měst ČR v letech 2008 až 2012* [online]. 2012 [cit. 2014-08-10]. Dostupné

z: http://www.centrozvoje.cz/dokument/vysledky-2012/CCoC%20zari%202012_Brozura_Socioekonomicky%20vyvoj_final.pdf.

MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Schéma rozdělení rozpočtového určení daní v letech 2013 až 2015*. 2013 [cit. 2014-07-23]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Schemata_2013_Schema-rozdeleni-rozpocetoveho-urceni-dani-RUD-v-letech-2013-az-2015.pdf.

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Příjezdový cestovní ruch v roce 2013* [online]. 2013 [cit. 2014-08-09]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getmedia/172dfa32-deeb-4183-aea0-2188ec53a4a3/Prijezdovy-cestovi-ruch-CR-za-rok-2013.pdf>.

NAŘÍZENÍ KOMISE (EU) č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis.

NAŘÍZENÍ KOMISE (EU) č. 1408/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis v odvětví zemědělství.

NOVÁ MAPA REGIONÁLNÍ PODPORY PRO ČESKOU REPUBLIKU NA OBDOBÍ 2014-2020 SCHVÁLENA. *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže* [online]. 2014 [cit. 2014-06-09]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/aktuality-z-verejne-podpory/1767-nova-mapa-regionalni-podpory-pro-ceskou-republiku-na-obdobi-2014-2020-schvalena.html>.

Nový model sdílených daní pro obce - rok 2013. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2013 [cit. 2014-06-13]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/prognozy/prijmy-kraju-a-obci/2013/novy-model-sdilenych-dani-pro-obce-10890>.

OLSON, Mancur. *Vzestup a pád národů: ekonomický růst, stagflace a společenská rigidita*. Praha: Liberální institut, 2008. 251 s. ISBN 978-80-86389-51-6.

PEKOVÁ, Jitka a PILNÝ, Jaroslav. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2002. 441 s. ISBN 80-86395-21-9.

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 3., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2005. 527 s. ISBN 80-7357-049-1.

ROTHBARD, Murray Newton. *Ekonomie státních zásahů*. Praha: Liberální institut, 2005. 443 s. ISBN 80-86389-10-3.

Rozsudek soudního dvora ve věci C-284/12. InfoCuria - Judikatura Soudního dvora [online]. 2013 [cit. 2014-06-04]. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=144802&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=295839>.

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 28. července 2011 ve věci C-403/10 P. *EUR-Lex* [online]. 2011 [cit. 2014-07-01]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:62010CJ0403>.

Rozsudek soudního dvora ze dne 24. července 2003 „Nařízení (EHS) č. 1191/69 – Provozování služeb pravidelné městské, příměstské a regionální dopravy – Veřejné dotace – Pojem ‚státní podpora‘ – Vyrovnání představující protihodnotu plnění závazků

veřejné služby“. In: *Ve věci C-280/00*. 2003. Dostupné z: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d509fa9484d0c9468ea728a03d8d0b8dcb.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuNbxr0?text=&docid=48533&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=183128>.

RUST, Alexander a Claire MICHEAU. *State Aid and Tax Law*. Wolters Kluwer, 2012. ISBN 9789041145574.

Služby obecného hospodářského zájmu (SGEI). *Úřad pro ochranu hospodářské soutěže*[online]. 2012 [cit. 2014-06-07]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/služby-obecneho-hospodarskeho-zajmu-sgei.html>.

Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění). In: C 326. Úřední věstník Evropské unie, 2012, Svazek 55. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:CS:PDF>.

ÚRS PRAHA, a.s. *Regionální politika, územní disparity a dopady hospodářské krize v České republice*. Praha, 2011. ISBN 978-80-7369-383-1. Dostupné z: <http://www.urspraha.cz/data/upload/file/regionalnopolitika-uzemnidisparityadopadyhospodarskekrizevcr.pdf>.

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. DEFINIČNÍ ZNAKY VEŘEJNÉ PODPORY [online]. Rok vydání není uveden. [cit. 2014-02-06]. Dostupné z: <http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/definicni-znaky-verejne-podpory.html>.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb., Ústava České republiky.

VANČUROVÁ, Alena a Lenka VÁCHOVÁ. *Daňový systém ČR 2014*. Praha: VOX, 2014. ISBN 978-80-87480-23-6.

VAVROCHOVÁ, Simona a Petr KUŠ. *Územní samosprávné celky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. ISBN 978-80-86976-26-6.

WOKOUN, René; Pavel MATES; KADERÁBKOVÁ, Jaroslava et al. *Základy regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. ISBN 978-80-7380-304-9.

WISHLADE, Fiona. When Policy Worlds Collide: Tax Competition, State Aid, and Regional Economic Development in the EU. *Journal of European Integration*. 2012, č. 6.

Zákon č. 1/2005 Sb., kterým se mění zákon o RUD.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje.

Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům.

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí.

Zákon č. 377/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014 včetně příloh.

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.