

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Štěpánka Peřestá

Dotace a proces poskytování

Diplomová práce

Olomouc 2019

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Dotace a proces poskytování“ vypracovala sama a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 18. prosince 2019

.....
Štěpánka Peřestá

Na tomto místě bych ráda poděkovala své vedoucí diplomové práce JUDr. Kristýně Řezníčkové, Ph.D., za odborné vedení, pomoc a rady při zpracování mé diplomové práce. Dále bych chtěla poděkovat Ing. Miroslavě Gajdošové za odborné konzultace týkající se poskytování dotace městu Uherskému Hradišti. A především patří poděkování mé rodině a blízkým, kteří mě podporovali nejen v průběhu psaní této diplomové práce, ale rovněž v průběhu celého studia.

Obsah

| | |
|---|-----------|
| Seznam zkratk používaných v textu | 6 |
| Úvod..... | 7 |
| 1 Pojem dotace v širších souvislostech | 9 |
| 1.1 Dotace v souvislosti s rozpočtovým právem | 9 |
| 1.2 Veřejná podpora..... | 10 |
| 1.3 Návrtná finanční výpomoc | 11 |
| 1.4 Dotace | 12 |
| 1.4.1 Dotace dle zákona o velkých rozpočtových pravidlech..... | 12 |
| 1.4.2 Dotace dle zákona o malých rozpočtových pravidlech..... | 14 |
| 1.5 Příspěvek, dávka, subvence | 15 |
| 1.6 Sdílené daně | 16 |
| 1.7 Druhy dotací..... | 17 |
| 1.8 Dotačněprávní vztah..... | 20 |
| 1.8.1 Subjekty dotačněprávního vztahu | 20 |
| 1.8.1.1 Státní fond jako specifický poskytovatel dotace | 21 |
| 1.8.2 Objekt a obsah dotačněprávního vztahu..... | 22 |
| 2 Proces poskytování dotací | 24 |
| 2.1 Aplikace správního řádu v procesu poskytování dotací | 24 |
| 2.2 Nové procesní instituty v rámci dotačního procesu | 25 |
| 2.3 Fáze procesu poskytování dotací | 27 |
| 2.3.1 Příprava k poskytnutí dotace a zahájení činností | 28 |
| 2.3.1.1 Příprava dle velkých rozpočtových pravidel | 28 |
| 2.3.1.2 Příprava dle malých rozpočtových pravidel | 32 |
| 2.3.2 Průběh a ukončení dotačního procesu | 33 |
| 2.3.2.1 Rozhodnutí o poskytnutí dotace dle velkých a malých rozpočtových pravidel..... | 33 |
| 2.3.2.2 Dohoda o poskytnutí dotace | 34 |
| 2.3.2.3 Ukončení dotačního procesu | 35 |
| 2.3.2.4 Nevyplacení dotace dle § 14e..... | 35 |
| 2.3.2.5 Opatření k nápravě a vrácení dotace dle §14f..... | 36 |

| | |
|---|-----------|
| 2.3.2.6 Odnětí dotace dle § 15 | 37 |
| 2.4 Kontrola dodržování podmínek a následky za porušení | 38 |
| 3 Poskytování dotace městu Uherskému Hradišti..... | 39 |
| Závěr..... | 46 |
| Seznam použitých zdrojů | 49 |
| Abstrakt | 53 |
| Abstract..... | 53 |
| Klíčová slova | 54 |
| Key words | 54 |

Seznam zkratk používaných v textu

EU – Evropská Unie

ÚSC – územně samosprávný celek

SŘS – soudní řád správní

ČR – Česká republika

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

Zákon o malých rozpočtových pravidlech – zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

ČNB – Česká národní banka

UH – Uherské Hradiště

Úvod

Tématem mé diplomové práce jsou dotace a proces poskytování. Danou problematiku jsem si zvolila hned z několika důvodů. Prvotním impulsem byl fakt, že já sama, jako občanka města Uherského Hradiště, jsem si začala všimnout změn ve svém městě, ve svém okolí, v budování lepších infrastruktur, ve velké rozvoji různých aktivit města a v celkovém zlepšení prostředí, ve kterém žiji. Zajímalo mne, z jakých finančních prostředků tato vylepšení plynou. Díky tomu jsem narazila na pojem dotace. Ve společnosti se s pojmem dotace v dnešní době setkáváme často. Je chápán jako určitá možnost získání finančních prostředků bez právního nároku. Především se s ním setkáváme jako s nástrojem finanční politiky na úrovni České republiky či Evropské Unie, jejíž jsme od roku 2004 součástí. Jelikož právní úprava v této oblasti, ať už na úrovni České republiky či Evropské Unie, je velice obsáhlá, ráda bych se věnovala pouze analýze právní úpravy pro Českou republiku, konkrétně dotacím poskytovaným ze státního rozpočtu České republiky. Dalším důvodem výběru tématu je také jeho neustálá aktuálnost. Téma dotací je častým předmětem diskuzí, ať již odborné či laické veřejnosti. Lze se setkat s názory, že dotace jsou věcí prospěšnou, která naší ekonomice prospívá¹ a na druhé straně stojí názory, které tvrdí, že dotace naší ekonomice škodí a mají mnoho negativních efektů.² Bohužel už málo kdo ví, co vše se pod pojmem „dotace“ skrývá a co vše je nutné udělat, abychom tento finanční prostředek dostali. Pojem dotace se nachází na pomezí ekonomické a právní sféry, kde pro tu právní je stěžejní především oblast procesu poskytování dotací. Proces poskytování dotací v posledních letech zaznamenal nemalé změny, na které bych v mé práci také chtěla upozornit. Mimo jiné patří tyto změny také k důvodům zvolení tématu diplomové práce.

Diplomová práce je rozdělena do tří kapitol. První kapitola je spíše popisná, zaměřuje se na obsah pojmu dotace a na jeho zařazení mezi příbuzné instituty. V rámci první kapitoly je také vysvětleno dělení dotací pro lepší pochopení problematiky. V poslední části kapitoly je popsán dotačněprávní vztah, jeho subjekty, objekt a obsah.

Druhá kapitola analyzuje celkový proces poskytování dotací. V první řadě poukazuje na stěžejní změny, které přinesla novela velkých rozpočtových pravidel, konkrétně tedy zákon č. 367/2017, kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně

¹ NEBESKÁ, Olga. Česko je na tom lépe, ale dotace potřebuje, říká expertka na dotace [online]. *idnes.cz*, 7. října 2019 [cit. 17. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/dotace-rozstrel-olga-nebeska-urednice.A191001_124132_ekonomika_svob>.

² KOHOUT, Pavel. Dotace poškozují ekonomiku, říká ekonom Kohout. Podle něj už nenávratně [online]. *idnes.cz*, 6. března 2016 [cit. 17. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/kritika-evropskych-dotaci-pavel-kohout.A160306_111736_ekonomika_map1>.

některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, která nabyla účinnosti 1. 1. 2018. V druhé části je detailně vysvětlen celkový proces poskytování, kde je kladen důraz na rozlišení právní úpravy dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), který bude v práci užíván pod legislativní zkratkou „velká rozpočtová pravidla“ a dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, jež bude vystupovat v práci pod legislativní zkratkou „malá rozpočtová pravidla“. Oba tyto předpisy jsou užity dle právního stavu platného ke dni 18. 12. 2019.

Poslední kapitola je podrobena ukázce procesu poskytování dotace na konkrétním příkladu. Na základě odborné konzultace s referentkou města Uherského Hradiště jsem vypracovala přehled celého procesu v praxi pro lepší pochopení problematiky. Bude se jednat o národní dotaci poskytovanou ministerstvem územnímu samosprávnému celku, ve které se budu snažit poukázat na konkrétní dopady aktuální právní úpravy a případné možnosti *de lege ferenda*.

Cíle mé diplomové práce navazují na důvody zvoleného tématu. Hlavním cílem bude především objasnění pojmu dotace, celková analýza procesu poskytování dotací a jeho následné zhodnocení s případnými návrhy změn. Cíl mé diplomové práce bude naplněn prostřednictvím metod vědecké práce, a to analýzou, komparací či indukcí. Analytická metoda je užita především v druhé kapitole, ve které se zaměřuji na celkovou analýzu procesu, kde pak následně pomocí komparace srovnávám rozdíly mezi procesní úpravou dotací velkých a malých rozpočtových pravidel. Komparaci lze shledat i v první kapitole, kde odlišuji pojem dotace též ve velkých a malých rozpočtových pravidlech. Ve třetí kapitole využívám metodu indukce, kde na základě konkrétních zjištění při procesu poskytování dotací ve městě Uherském Hradišti zobecňuji má zjištění na celkový proces.

Primárním zdroje celé diplomové práce jsou výše zmíněné právní předpisy, tedy velká a malá rozpočtová pravidla společně s jejich důvodovými zprávami. První kapitola, která je spíše teoretická, obsahuje zdroje z monografií, které se zabývají finančněprávní teorií doplněné právními předpisy. V druhé kapitole převládají odborné články společně s právními předpisy. V obou kapitolách využívám k doplnění některých závěrů judikaturu Nejvyššího správního soudu. Zdrojem poslední kapitoly byly především podklady z odborné konzultace a přílohy dostupné na webových stránkách příslušného ministerstva.

1 Pojem dotace v širších souvislostech

1.1 Dotace v souvislosti s rozpočtovým právem

Pojem dotace je pojem široký a není jej lehké definovat. Než ovšem přistoupím k podrobnému vymezení, je nutné se na pojem podívat z širší perspektivy a určit, kam přesně jej zařadit.

Celková problematika dotačního práva úzce souvisí, respektive lze zařadit do práva rozpočtového. Rozpočtové hospodaření a rozpočtový proces je nezbytná součást každého státu a se musí řídit určitými pravidly. Existence státu bez státního rozpočtu, resp. bez veřejných rozpočtů, není možná. Pro fungování této problematiky je tedy nutné, aby byla upravena právními předpisy. Právě tyto právní předpisy nám tvoří základ rozpočtového práva.³ Rozpočtové právo jako takové lze definovat jako souhrn právních norem, které se zabývají chováním subjektů finančně právních vztahů k veřejným rozpočtům, ale i jako souhrn finančně právních norem upravujících rozpočtový proces a každoročně státní rozpočet, ale nejen ten, ale i rozpočty obcí, krajů, dobrovolných svazků obcí, státních fondů, Národního fondu apod.⁴

Rozpočtové právo má za klíčový pojem rozpočet. Rozpočet může mít každá osoba nebo jiná jednotka, ne ovšem každý rozpočet lze chápat jako rozpočet veřejný. Obecně lze dělit rozpočty na soukromé a veřejné. Kritérium rozdělení takových rozpočtů je primárně povaha osoby nebo jiné jednotky, která má daný rozpočet, respektive povaha činnosti, kterou vykonává. Mezi veřejné rozpočty řadíme rozpočty jakýchkoli veřejnoprávních osob či jiné jednotky, ostatní rozpočty jsou rozpočty soukromé.⁵

Důležitým veřejným rozpočtem, který je provázán s ostatními veřejnými rozpočty pomocí vzájemných vztahů, je rozpočet státní. Státní rozpočet je vymezen rozpočtovými pravidly, podle kterých představuje finanční vztahy, které zabezpečují financování některých funkcí státu v rozpočtovém roce. Prostřednictvím státního rozpočtu jsou financovány pouze některé funkce státu, ostatní funkce mohou být financovány z jiných veřejných rozpočtů, kam můžeme zařadit například místní rozpočty či rozpočty státních fondů.⁶

V souvislosti s pojmem dotace je důležité si vymežit, co je obsahem takového státního rozpočtu. Obsahem státního rozpočtu jsou především příjmy a výdaje, dále k nim lze zařadit

³ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 119.

⁴ JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční a daňové právo*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 74.

⁵ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 128.

⁶ Tamtéž

vazby na ostatní rozpočty, jimiž jsou finanční vztahy v podobě dotací, návratných finančních výpomocí nebo naopak odvodů.⁷

Co lze například zařadit mezi příjmy státního rozpočtu jsou výnosy daní včetně příslušenství, pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti včetně penále, správní a soudní poplatky, sankce za porušení rozpočtové kázně, pokuty, výnosy z majetkových účastí státu atd.⁸ Do výdajů na druhou stranu řadíme výdaje na činnosti organizačních složek státu a výdaje na činnost příspěvkových organizací v jejich působnosti, dále také dávky na důchodové pojištění, dávky nemocenského pojištění, státní sociální podpory, sociální péče, na podporu nezaměstnanosti atd. Dále lze do výdajů zařadit též dotace a návratné finanční výpomoci územním samosprávným celkům, právnickým a fyzickým osobám na podnikatelskou činnost, dotace spolkům a příspěvky politickým stranám, státním fondům, dobrovolným svazkům obcí apod.⁹

1.2 Veřejná podpora

V souvislosti s pojmem dotace je nutné vysvětlit pojem veřejná podpora. Dotace jsou považovány za formu veřejné podpory. Zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje upravuje přímo použitelné předpisy Evropské Unie v oblasti veřejné podpory. V § 2 písm. a) odkazuje na definici veřejné podpory, kterou nalezneme v čl. 107 odst. 1 smlouvy o fungování Evropské Unie. Článek 107 vymezuje definiční znaky veřejné podpory (kterou zde nazývá státní podpora) těmi jsou:

- a) podpora je poskytnuta státem nebo z veřejných prostředků
- b) podpora zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví podnikání a je selektivní
- c) je ovlivněn obchod mezi členskými státy
- d) je narušen nebo hrozí narušení soutěže

Pokud tedy naplníme všechny definiční znaky, bude se jednat o veřejnou podporu, ta je ovšem obecně zakázána. Její poskytnutí je možné tehdy, pokud najdeme právní titul (výjimku) k jejímu legálnímu poskytnutí. Výjimky obsahuje čl. 107 v odst. 2 a 3, zde jsou

⁷ JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční a daňové právo*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 90.

⁸ § 6 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁹ § 7 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

vyjmenovány situace, kdy je veřejná podpora slučitelná s vnitřním trhem EU. Tyto výjimky lze rozdělit do dvou skupin, a to výjimky *ex lege* a výjimky, u kterých je nutné rozhodnutí. V případě výjimek *ex lege* není potřeba dalšího povolení ze strany EU. Do výjimek, kde je nutné rozhodnutí, řadíme případy, které jsou vázány na rozhodnutí Komise.¹⁰ Mezi výjimky můžeme zařadit například poskytování podpory ve formě podpory *de minimis*¹¹, regionální podpory či vyrovnávací platby za výkon veřejné služby v souladu s příslušnými pravidly.

1.3 Návrtná finanční výpomoc

Dotace a návratné finanční výpomoci jsou pojmy velmi blízké, které se v mnoha ohledech překrývají, nicméně i tak jsou mezi nimi určité rozdíly, kvůli kterým je nutné tyto pojmy od sebe odlišovat. Na návratnou finanční výpomoc se lze dívat jako na zvláštní druh dotace.

Pojem návratná finanční výpomoc lze definovat jako poskytnutí prostředků státního rozpočtu finančních aktiv nebo Národního fondu bezúročně právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel, které je povinen jejich příjemce vrátit do státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu.¹² Tuto definici lze najít i v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech v § 3 písm. b).

Z definice lze vyvodit, že návratná finanční výpomoc je tedy poskytnuta z veřejného rozpočtu a zároveň se jedná o účelové poskytnutí finančních prostředků, oba tyto znaky naplňuje i pojem dotace (viz kapitola 2). Největším rozdílem je ovšem povinnost poskytnuté peněžní prostředky vrátit poskytovateli, kde tuto podmínku dotace nezahrnují. Z pohledu příjemce je to, dle mého názoru, nejdůležitější rozdíl, kdy příjemci oproti poskytnutí dotace vzniká závazek tyto prostředky vrátit. Je ovšem nutné zdůraznit, že takové poskytnutí návratné finanční výpomoci je bezúročné.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech uvádí úpravu poskytování dotací a návratných finančních výpomocí společně, v § 14 lze vidět, že úprava je pro oba instituty téměř totožná. Jedná se o nenárokové instituty, což znamená, že ze zákona neexistuje právní nárok na poskytnutí těchto finančních prostředků. Příjemce podává žádost poskytovateli, ten

¹⁰ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. s. 173

¹¹ „Podpora *de minimis* (nebo také podpora malého rozsahu) není považována za „veřejnou podporu“, protože vzhledem k její nízké částce má Evropská komise za to, že nenaplňuje poslední dva znaky definice veřejné podpory – neměla by ovlivnit obchod a narušit hospodářskou soutěž mezi členskými státy“ Dostupné na: <<https://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/podpora-de-minimis.html>>.

¹² MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Základy finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 252.

poté zkoumá, zda byly naplněny podmínky, na základě vlastního uvážení prostředky poskytně či ne a vydá o tom písemné rozhodnutí.¹³

1.4 Dotace

Klíčovým pojmem celé diplomové práce je pojem dotace, proto se následující podkapitola bude věnovat přesnému vymezení tohoto pojmu. Právní definici lze nalézt v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, který se nazývá tzv. „zákon o velkých rozpočtových pravidlech“. Ne příliš dlouho dobu můžeme najít definici pojmu dotace i v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, které naopak nazýváme „malá rozpočtová pravidla“.

1.4.1 Dotace dle zákona o velkých rozpočtových pravidlech

Zákon o velkých rozpočtových pravidlech vymezuje dotaci jako: „*peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel.*“¹⁴. Ze zákonné definice lze tedy vyvodit, že se jedná o poskytnutí peněžních prostředků za nějakým konkrétním účelem, který musí být naplněn. Je důležité zdůraznit, že tato definice dotace je použitelná pouze pro účely zákona o velkých rozpočtových pravidlech.

Co se týče pojmu „peněžní prostředky“ ten spadá spíše do ekonomické sféry. Finanční vztahy jakožto vztahy peněžní se dotýkají peněžních prostředků čili peněz. Tyto peníze mohou mít dvě hlavní podoby, hotovostní, kde vystupují jako oběživo, sem můžeme zařadit bankovky či mince, nebo mohou mít podobu bezhotovostní, která je charakteristická kladným zůstatkem na účtu u banky. V dnešní době je nutné ovšem vzpomenout i měny virtuální, jako je bitcoin nebo tzv. elektronické peníze. To vše lze zařadit pod pojem peněžní prostředky.¹⁵

Státní rozpočet byl vysvětlen v předešlé kapitole, je tedy nutné především zkoumat, zda peněžní prostředky plynou ze státního rozpočtu či ne. Pokud nepoplynou ze státního rozpočtu, pak se na poskytování dotace neujmou velká rozpočtová pravidla, ale mohou na ni být užitá malá rozpočtová pravidla, protože mohou plynout například z rozpočtu ÚSC.

Mezi státní finanční aktiva můžeme zařadit dle § 36 zákona o velkých rozpočtových pravidlech:

- a) peněžní prostředky převedené z výsledků rozpočtového hospodaření minulých let

¹³ JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční a daňové právo*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 93.

¹⁴ § 3 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 7.

- b) majetkové účasti státu v obchodních společnostech a cenné papíry, jejichž majitelem je stát a se kterými není příslušný hospodařit některý správce kapitoly
- c) pohledávky státu z úvěrů a návratných finančních výpomocí poskytnutých ze státních finančních aktiv, jakož i pohledávky ze státních záruk realizovaných ze státních finančních aktiv a pohledávky státu, které mu postoupily jiné subjekty
- d) jiné pohledávky ministerstva mimo běžné hospodaření¹⁶

Národní fond pod sebe zahrnuje prostředky, které jsou čerpány z Evropské Unie. Je chápán jako centrální místo státní správy pro převod prostředků z Evropské Unie určených pro Českou republiku k financování programů a projektů, tyto finanční prostředky jsou na účtech České národní banky. Čerpání a užití těchto prostředků se řídí rozpočtovými pravidly.¹⁷

Jako poslední zákonný znak je zdůrazněn účel. Definici účelu dotace v právních předpisech nikde nenalezneme. Logickým dovození lze ovšem chápat účel dotace jako důvod, pro který jsou dané peněžité prostředky poskytovány a pokud by účel dotace nebyl naplněn, znamenalo by to také nenaplnění zákonných znaků a důvod pro vrácení poskytnutých finančních prostředků. Je nutné podotknout, že pro účely zákona o velkých rozpočtových pravidlech jsou dotace chápány jako účelové, nicméně existuje mnoho dalších dotací, které se neřídí tímto zákonem a jsou naopak neúčelové.¹⁸

Dle finančněprávní teorie lze charakterizovat pojem dotace následujícími znaky:

- a) prostředky státního rozpočtu
- b) tyto prostředky jsou poskytnuty ze státního rozpočtu
- c) jsou vázány určitým účelem
- d) příjemcem jsou fyzické či právnické osoby
- e) nenávratnost dotace¹⁹

Co se týče znaku nenávratnosti, právě pro dotace je typické, že příjemce není povinen poskytnuté prostředky vrátet. Příjemci, který splnil veškeré zákonné a případně další poskytovatelem stanovené podmínky, nevzniká žádný dluh vůči veřejnému rozpočtu, ze

¹⁶ § 36 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷ <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/1999/1999-12-31-tiskova-zprava-6559-narodni-6559>

¹⁸ ŘEZNIČKOVÁ, Kristýna. *Financování a hospodaření územních samosprávných celků*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2019, s. 146.

¹⁹ MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 111.

kterého byla dotace poskytnuta.²⁰ To odlišuje návratnou finanční výpomoc od dotace jako takové (viz předešlá kapitola).

1.4.2 Dotace dle zákona o malých rozpočtových pravidlech

Poskytování dotací dle zákona o malých rozpočtových pravidlech se dá rozdělit do dvou skupin. V první řadě lze dotace zařadit do příjmů rozpočtů obcí či krajů.²¹ Dle vyhlášky je můžeme zařadit mezi tzv. transfery.²² Obecným důvodem, proč jsou dotace ÚSC poskytovány je to, že nejsou schopny zajistit svou činnost pouze z daňových příjmů a hospodaření se svým majetkem.²³ Druhou skupinou jsou dotace, které řadíme mezi výdaje rozpočtu obcí či krajů. Jedná se o dotace, které jsou poskytovány dalším subjektům, jako jsou například příspěvkové organizaci, fyzické či právnické osoby. Tyto dotace mohou plynout například na podporu životního prostředí obcí a krajů, vzdělání a podporu mládeže, na podporu sportu v obcích či krajích atd.

V souvislosti s definicí ze zákona o velkých rozpočtových pravidlech je nutné srovnat definici, kterou najdeme v § 10a malých rozpočtových pravidel upravující pojem dotace. Dle dikce zákona se rozumí dotací peněžní prostředky poskytnuté z rozpočtu územního samosprávného celku, městské části hlavního města Prahy, svazku obcí nebo Regionální rady regionu soudržnosti právnické nebo fyzické osoby na stanovený účel, s výjimkou příspěvků zřizovatele na provoz příspěvkové organizace a investiční příspěvek do fondu investic.²⁴ Právě tato definice cílí na dotace, které chápeme jako výdaje rozpočtů obcí a krajů.

Co se místních rozpočtů týče, ty tvoří rozpočty obcí, krajů, dobrovolných svazků obcí, současně také statutární města, hlavní město Praha a městské části a obvody a také rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti.²⁵

Díky novele účinné od roku 2015 byla do právní úpravy vnesena jakási duplicita definice dotace. Z důvodové zprávy vyplývá, že zavedení pojmu bylo především z důvodu:

- a) zprůhlednění procesu poskytování finančních prostředků z územních rozpočtů
- b) sjednocení procesu poskytování dotací z územních rozpočtů
- c) stanovení způsobu poskytování dotací
- d) upřesnění základních náležitostí žádosti o dotaci

²⁰ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 173.

²¹ § 7 a § 8 zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

²² Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů

²³ ŘEZNIČKOVÁ, Kristýna. *Financování a hospodaření územních samosprávných celků*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2019, s. 142.

²⁴ § 10a zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

²⁵ JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční a daňové právo*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 94.

- e) a vymezení orgánů příslušných k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv o poskytnutí dotace²⁶

Dotace jsou v rámci příjmů ÚSC velkou položkou. V obecních rozpočtech tvoří podíl dotací mezi 20-30% celkových příjmů, v krajských rozpočtech pak dokonce 60-70% celkových příjmů.²⁷

1.5 Příspěvek, dávka, subvence

Mimo definici uvedenou v těchto právních předpisech se s pojmem dotace můžeme setkat v různých souvislostech i pod různými názvy. V právních předpisech můžeme najít pojmy jako subvence, dávky či příspěvky.

Obecně lze podporu jiného subjektu nazvat subvence. Mezi subvence lze zařadit poskytnutí úvěru se zvýhodněným úrokem, poskytnutí záruky za úvěr, nejrůznější druhy dotací či návratné finanční výpomoci.²⁸ Subvence, na rozdíl od dotace, je v právním řádu konstruována jako účelově poskytované finanční prostředky. Především se pojem subvence užívá v kontextu se Státním fondem životního prostředí, subvence jsou poskytovány ze státního fondu pro zúrodnění půdy, mají charakter subvencí podmíněně nenávratných. Pokud nebudou využívány dle stanovených směrnic, je žadatel povinen takovou subvencí vrátit, popřípadě její část.²⁹

S pojmem příspěvek se lze setkat v souvislosti se zákonem o zaměstnanosti, konkrétně se jedná o příspěvek poskytovaný na základě dohody o vymezení chráněného pracovního místa. Kde samotný Nejvyšší správní soud uvádí, že tento příspěvek spadá pod pojem dotace a bude se řídit § 3 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech, jelikož naplňuje definiční znaky pojmu dotace, především splňuje podmínku peněžních prostředků, které jsou čerpány ze státního rozpočtu.³⁰ V protikladu k tomuto judikátu je nutné uvést situaci, kdy byl pojem dotace užit, nicméně nenaplňoval znaky malých či velkých rozpočtových pravidel. Tento případ opět řešil Nejvyšší správní soud, kdy uvedl, že plnění poskytované ze Státního fondu životního prostředí není dotací ve smyslu velkých rozpočtových pravidel. A to především

²⁶ důvodová zpráva k zákonu č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. *Financování a hospodaření územních samosprávných celků*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2019, s. 142.

²⁸ ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. *Financování a hospodaření územních samosprávných celků*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2019, s. 142.

²⁹ HENDYRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009 s. 89.

³⁰ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2013, čj. 4 Ads 66/2013-23

z důvodu, že nenaplnuje podmínku peněžních prostředků ze státního rozpočtu, nýbrž z rozpočtu samotného fondu.³¹

Na základě výše uvedených skutečností je nutné se dívat na pojem dotace z faktického hlediska. Pokud pojem naplní definiční znaky malých či velkých rozpočtových pravidel, užijí se na ně tyto právní předpisy. Na druhou stranu je nutné si uvědomit, že se pojem dotace užívá i v situacích, kdy nenaplnuje dané definiční znaky a tato právní úprava na ně nelze vztáhnout. To však neznamená, že se nebude jednat o dotaci v materiálním slova smyslu a nebude možné na ni užít jiné právní předpisy.³²

1.6 Sdílené daně

Za zmínku stojí také vysvětlit pojem sdílené daně v souvislosti s pojmem dotace. Mezi příjmem rozpočtu obce se řadí jak dotace, tak daně sdílené, které tvoří největší položku daňových příjmů ÚSC.³³ Obecně se jedná o transfery, obojí lze označit jako tzv. přiděl, kterým rozumíme jakési direktivní přidělení finančních prostředků, může se jednat o protipól vlastních příjmů daní.³⁴

Sdílené daně jako takové nelze označit přímo za dotaci, ovšem obsahují mnoho znaků, díky kterým se k dotacím blíží. Podobnosti mezi dotacemi a sdílenými daněmi jsou kupříkladu v jejich neúčelovosti, dalším společným znakem by mohl být fakt, že na jejich výši obce nemohou mít vliv, jsou zcela závislé na státu. V poslední řadě lze říci, že se sdílené daně podobají dotacím pomocí tzv. „flypaper effect“. Jedná se o efekt, který se vyskytuje u prostředků, jež adresát obdrží bez vlastního přičinění.³⁵

³¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. února 2014, čj. 7 AfS 93/2013-31

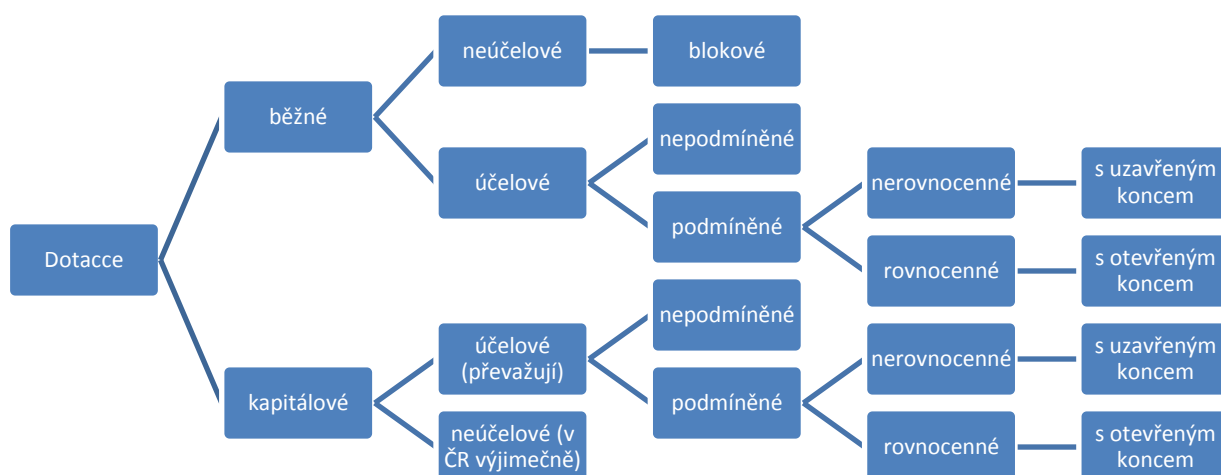
³² Tamtéž

³³ ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. *Financování a hospodaření územních samosprávných celků*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2019, s. 101.

³⁴ ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. *Výlučné daňové příjmy obcí*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016. s. 16.

³⁵ Tamtéž s. 103.

1.7 Druhy dotací



Zdroj: zpracováno na základě schématu PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. s. 264

Pro pochopení problematiky dotací je důležité vysvětlit také jejich členění. V literatuře se vyskytují různé druhy dotací. Rozdělení dotací by mělo pomoci především rozeznat, jaké právní předpisy pro danou dotaci použít, jaké podmínky je v daném případě nutné splnit atd.

Z výše uvedeného schématu lze vyvodit, že dotace mohou být poskytnuty ve formě dotací **běžných** a dotací **kapitálových** neboli investičních. Rozdíl mezi těmito dotacemi je v tom, že dotace běžné jsou dotace poskytované na financování běžných, pravidelně se opakujících potřeb, na druhou stranu kapitálové dotace jsou dotace jednorázové, pravidelně se neopakující na potřeby dlouhodobé.³⁶ Běžné dotace jsou nejčastěji poskytovány na potřeby, které příjemce zajišťuje na základě přenesené působnosti, na zabezpečení veřejných statků – například základní školství, u nichž je nutné zajistit standardní úroveň. Kapitálové dotace jsou poskytovány na financování konkrétní investice, například na výstavbu školy, obecních bytů apod. Z toho důvodu jsou tyto dotace většinou přísně zúčtovatelné a nevyčerpaná část dotace se vrací.³⁷

Za základní členění lze považovat rozdělení dotací na **účelové a neúčelové**. **Neúčelové dotace**, neboli také globální či všeobecné jsou dotace, které nejsou poskytovány na konkrétní účel a jsou typické u samosprávných celků. Je tedy zcela na příjemci, jak takové finanční prostředky využije. Neúčelové dotace vyhovují zvyšování rozhodovací pravomoci územní samosprávy, to lépe odpovídá tendenci posilovat pravomoc a odpovědnost orgánů územní

³⁶ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. s. 263.

³⁷ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. s. 176.

samosprávy, lépe vyhovují procesu decentralizace a demokratizace společnosti. S neúčelovými dotacemi se ovšem váže i riziko neuváženě a neprofesionálně rozhodovat o použití finančních prostředků. Malá či zcela chybějící občanská kontrola může vést k neefektivnímu použití těchto dotací, které se stávají poté neúčelné či nevhodné. Může vést i k vážnému zanedbání některých veřejných služeb, pokud rozhodování je neprofesionální, pokud preference občanů uživatelů nejsou vyhodnocovány, pokud ovlivňuje proces nepřímé veřejné volby, zájmová lobby atd.. Hrozí nebezpečí, že v budoucnu budou muset být vynaloženy mnohem vyšší náklady na financování zanedbaných služeb (zanedbání údržby vodovodů, kanalizací, údržby vozového parku městské hromadné veřejné dopravy atd.)³⁸

V souvislosti s neúčelovými dotacemi je nutné uvést tzv. **dotace blokové**. Tyto dotace jsou sice poskytovatelem přidělovány na financování určitého druhu potřeb, jako příklad lze uvést školství, nejsou však v účetnictví zúčtovatelné. Z toho vyplývá, že zásada účelovosti je silně potlačena. Neúčelové dotace jsou zpravidla poskytovány ve vazbě na soubor ukazatelů podobně jako u sdílených daní, aby se dosáhlo vyšší distribuční spravedlnosti.³⁹

Neúčelové dotace literatura dělí také na dotace **paušální a podle výkonu**. Paušální dotaci chápeme jako určitou částku, u které není konkrétně určeno, na co se má taková částka použít. V protikladu stojí dotace podle výkonu, která je poskytována v závislosti na výkonu příjemce dotace. Dotace podle výkonu je zpravidla vztažena k tzv. výnosovému úsilí příjemce, což znamená, že čím vyšší bude nárůst příjmů, tím větší bude částka poskytnuté dotace. Na základě toho lze dělit dotaci **s uzavřeným koncem**, která je omezena, či nelimitovanou dotaci neboli tzv. dotaci **s otevřeným koncem**.⁴⁰

Účelové dotace, jak již vyplývá ze samotného názvu, jsou dotace, které se poskytují na určitý účel, konkrétní statky, služby či program. Těmito statky může být například základní vzdělání, veřejné zdravotnictví, údržba komunikací a další. Typickým znakem účelových dotací je jejich zúčtovatelnost a také nutnost prokázání příjemce, že dané prostředky užil na vymezený účel. Pokud neprokáže daný účel, vzniká povinnost prostředky vrátit. Výhodami těchto dotací je adresnost, nevýhodou zase administrativní náročnost a nutnost kontroly jejího použití.⁴¹

³⁸ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. s. 136.

³⁹ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. s. 136.

⁴⁰ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 175.

⁴¹ Tamtéž

Tyto účelové dotace lze poskytnout jako dotace **podmíněné či nepodmíněné**. Dotace podmíněné neboli dotace se spolufinancováním příjemce dotace – obce, kraje, regionu jsou nejčastěji stanoveny procentem, případně absolutní výší a to v podobně rovnocenných či nerovnocenných dotací. **Rovnocenné dotace** lze uvést na příkladu, kdy se ze státního rozpočtu (poskytovatel) poskytnou prostředky na krytí nákladů nějaké plánované investice a obec (příjemce) musí vynaložit druhou polovinu finančních prostředků ze svých zdrojů.⁴² **Nerovnocenné** dotace jsou dotace, kdy poskytovatel vyžaduje, aby se příjemce dotace podílel větším či menším podílem na financování potřeby z vlastních příjmů rozpočtu. Tento druh dotace je využíván častěji, jelikož nutí příjemce dotace k vyšší hospodárnosti při použití dotace.⁴³ Nepodmíněné dotace jsou určované absolutní částkou stanovenou bez požadované finanční spoluúčasti. Nevýhoda těchto dotací je oslabení motivace k vyšší hospodárnosti, ale i to, že vedou k nadměrným požadavkům na výši dotace.⁴⁴

Dalším kritériem, dle kterého lze rozdělit dotace je **dle poskytovatele** neboli podle toho, z jakého rozpočtu plynou. Lze uvažovat o třech stupních:

1. dotace poskytnuté z nadnárodního veřejného rozpočtu (např. dotace z EU)
2. dotace poskytnuté z veřejného rozpočtu celostátní úrovně (dotace ze státního rozpočtu či státních fondů)
3. dotace poskytnuté z veřejného rozpočtu místní úrovně (například dotace z rozpočtů ÚSC)⁴⁵

Na základě výše zmíněného můžeme brát za možné dělení i dotace **zúčtovatelné** a ty, které **zúčtování nepodléhají** případně i dle **způsobu vypořádání**, tedy zda vzniká příjemce povinnost nevyčerpané prostředky vrátit či ne.

Členit dotace je možné i na ty, které jsou spjaty s určitou veřejnou službou, kterou příjemce (například obec) vykonává a které jsou za předem určených podmínek poskytovány automaticky – **dotace nárokové**. V protikladu stojí dotace nenárokové, o které musí příjemce žádat na základě dotačního titulu.

Posledním dělení, které lze využít je dělení na základě **doby poskytnutí dotace**. Jedná se o dotaci předběžnou, průběžnou či dotace následnou. Dotace předběžné se poskytují v stejnou dobu, kdy je rozhodnuto o poskytnutí dotace, příjemce tak nemusí vynakládat vlastní náklady na realizaci akce. Průběžná dotace spočívá v tom, že se průběžně uvolňují

⁴² PEKOVÁ: *Finance územní samosprávy...*, s. 137.

⁴³ Tamtéž

⁴⁴ KARFÍKOVÁ: *Teorie finančního práva...*, s. 176.

⁴⁵ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 176.

peněžní prostředky až do ukončení realizace akce. Při dotaci následně jde o uvolnění prostředků ve prospěch příjemce až po skončení realizace akce a dotací jsou vykompenzovány vlastní výdaje příjemce, které byly vynaloženy na realizaci.⁴⁶

1.8 Dotačněprávní vztah

Bez existence dotačněprávního vztahu by nemohla být dotace poskytnuta, je tedy nutné vymezit, jak takový dotačněprávní vztah vzniká a co, či kdo, jej tvoří. Dotačněprávní vztah je vztah finančněprávní. Teorie vymezuje finančněprávní vztah jako jeden z právních druhů vztahů, které mají mocensko-majetkový charakter vyjádřený v peněžní formě.⁴⁷ Obecně se každý právní vztah musí skládat z několika prvků, těmi jsou subjekt, objekt a obsah. Subjektem rozumíme oprávněné a povinné osoby. Oprávněnou osobou je především stát reprezentovaný svými orgány a povinnými osobami jsou většinou osoby fyzické nebo právnické. Subjekty finančněprávních vztahů vystupují na základě subordinačního principu jako nerovnoprávní partneri. Nadřazený subjekt je stát a jeho orgány a podřazenými jsou fyzické či právnické osoby. Objektem finančněprávních vztahů jsou peněžité prostředky nebo peněžní plnění či vztah k nim. Obsahem se poté rozumí práva a povinnosti, které stanoví finančněprávní norma. Charakteristickým rysem těchto práv a povinností je, že se vždy přímo nebo zprostředkovaně týkají tvorby, rozdělování a používání peněžní masy.⁴⁸

1.8.1 Subjekty dotačněprávního vztahu

Subjekty dotačněprávního vztahu jsou příjemce a poskytovatel. Výčet možných poskytovatelů nám dávají malá a velká rozpočtová pravidla. Dle § 14 odst. 2 zákona o velkých rozpočtových pravidlech může dotaci poskytnout ústřední orgán státní správy, Úřad práce České republiky, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky, Technologická agentura České republiky nebo organizační složka státu, kterou určí zvláštní zákon. Mezi ústřední orgány státní správy lze zařadit především jednotlivá ministerstva a další ústřední orgány státní správy, jejich výčet nalezneme především v kompetenčním zákoně.⁴⁹ Úřad práce ČR, Akademie věd ČR, Grantová agentura ČR či Technologická agentura ČR jsou specifické subjekty, které poskytují dotaci v odvětvích, ve kterých působí.

⁴⁶ KARFÍKOVÁ: *Teorie finančního práva...*, s. 176.

⁴⁷ JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční a daňové právo*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 57.

⁴⁸ JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční a daňové právo*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 57.

⁴⁹ zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů

Organizační složky státu nám určí zvláštní zákon. Výčet těchto organizačních složek lze najít ve vyhlášce č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, jedná se o tzv. kapitoly státního rozpočtu.⁵⁰

Příjemce dotace je osoba či jiná jednotka, která od poskytovatele dostává peněžní prostředky. Příjemcem dotace mohou být jak osoby, tak jednotky z veřejného či soukromého sektoru. Příkladem mohou být kraje, obce či konkrétní fyzické osoby. Podpůrně lze využít § 7 velkých rozpočtových pravidel, který definuje výdaje státního rozpočtu, nepřímo z něj lze vyvodit příjemce dotací. Pokud bude příjemce dotace územní samosprávný celek, půjde o prostředky, které získávají na jinou než podnikatelskou činnost, opačně u osoby a jiných jednotek však může jít také o prostředky na podnikatelskou činnost, dalším příjemcem mohou být státní fondy, spolky či nadace ad.

1.8.1.1 Státní fond jako specifický poskytovatel dotace

S ohledem na další obsah práce se nyní budu věnovat podrobněji jednomu z poskytovatelů dotace, jímž je Státní fond. Další poskytovatelé podrobně rozebráni nebudou s ohledem na dodržení rozsahu diplomové práce.

Jako poskytovatele je nutné vzít v potaz také státní fondy, v České republice existují i další druhy fondů odlišné od státních, ty ovšem nejsou pro tuto diplomovou práci podstatné. Státní fondy lze chápat jako určité specifické poskytovatele, jelikož jejich poskytování se neřídí velkými rozpočtovými pravidly, nýbrž zákony upravujícími jednotlivé státní fondy, otázkou ovšem je, zda je to správné či ne. Státní fondy jsou fondy založeny za účelem financování specifických segmentů veřejného sektoru, případně určité oblasti ekonomiky.⁵¹ Státní fond lze definovat jako: „*decentralizované administrativní jednotky podřízené vládě či parlamentu nebo jednotky přímo kontrolované vládou či nepřímo kontrolované prostřednictvím zástupců vlády v orgánech fondu.*“⁵² Míra nezávislosti těchto fondů závisí na jejich právní formě a statutu. Závislost státních fondů lze shledat především v oblasti financování. Pokud státní fondy nemají dostatečné prostředky ke svému fungování, bývají prostředky poskytnuty ze státního rozpočtu. Možnost vzniku těchto fondů nám dává zákon o velkých rozpočtových pravidlech, konkrétně § 28, kde nám upravuje základní rámec a dále poté odkazuje na zvláštní právní předpisy jednotlivých státních fondů. Každý státní fond se

⁵⁰ příloha A k vyhlášce č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě

⁵¹ JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční a daňové právo*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 126.

⁵² BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 118.

zřizuje zákonem jako právnická osoba. Aktuálně v České republice figuruje šest státních fondů, konkrétně je to Státní fond životního prostředí, Státní fond kinematografie, Státní fond kultury, Státní zemědělský intervenční fond, Státní fond dopravní infrastruktury a Státní fond rozvoje bydlení.

Z pohledu dotací jsou státní fondy důležité především proto, že u nich dochází k přerozdělování svěřených prostředků právě ve formě dotací a tím dochází k naplňování jednotlivých cílů fondů. Na poskytování dotací se u státních fondů lze dívat z dvou stran. V první řadě je jedním z příjmů státních fondů dotace ze státního rozpočtu, na něž se uplatňují klasická pravidla pro poskytování dotací. V druhé řadě jde o poskytování dotací ze státních fondů dalším příjemcům. Jelikož mají státní fondy svůj vlastní rozpočet, lze vyvodit, že dotace budou poskytovány mimo rozpočet státní, vyvstává tedy otázka, dle jakých pravidel budou dotace ze státních fondů poskytovány? Lze uplatnit analogicky pravidla ze zákona o velkých rozpočtových pravidlech? Odpověď by bylo možné nalézt v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Jednalo se o rozhodnutí týkající se Státního fondu životního prostředí, konkrétně soud rozhodoval o aplikovatelnosti usnesení o vyloučení soudního přezkumu ve věci poskytnutí dotace z rozpočtu Státního fondu životního prostředí. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 20. 2. 2014, čj. 7 Afs 93/2013-31 uvádí: „*Peněžní prostředky poskytované ze SFŽP nespádají ani do jedné ze skupin uvedených v ust. § 3 písm. a) a b) zákona o rozpočtových pravidlech. SFŽP byl zřízen zákonem a jedná se tedy o právnickou osobu, která má vlastní rozpočet (ust. § 2a zákona o SFŽP). Výdaje z rozpočtu SFŽP proto nejsou výdaji státního rozpočtu. S uvedeným plně koresponduje také ust. § 7 zákona o rozpočtových pravidlech, v němž jsou vymezeny výdaje státního rozpočtu. Mezi tyto výdaje patří dotace státním fondům [písm. g)], nikoliv však již dotace poskytované z těchto fondů fyzickým a právnickým osobám. Ačkoliv tedy o poskytování prostředků ze SFŽP rozhoduje podle ust. § 1 odst. 5 zákona o SFŽP ministr životního prostředí, stále se jedná o výdaje státního fondu, nikoliv státního rozpočtu.*“ Z uvedeného lze říci, že Nejvyšší správní soud se přiklání k názoru, že poskytnuté prostředky nejsou dotacemi dle zákona o velkých rozpočtových pravidlech, tedy že se na ně úprava dotací dle těchto právních předpisů nedá použít. Je tedy zcela v gesci státních fondů, jak a komu budou prostředky poskytnuty.

1.8.2 Objekt a obsah dotačněprávního vztahu

Objektem dotačněprávního vztahu jsou peněžní prostředky, takové prostředky nazýváme dotace. Obsahem dotačněprávního vztahu jsou jako u každého právního vztahu

práva a povinnosti. Konkrétně u těchto vztahů jsou to práva a povinnosti, které vznikají při finanční činnosti spojené s poskytnutím, čerpáním a kontrolou dotací.⁵³

⁵³ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 179.

2 Proces poskytování dotací

Poskytování dotací a jejich právní úprava prošla v posledních letech četnými změnami. Proběhla rozsáhlá novela velkých rozpočtových pravidel, která měla za úkol podmínky poskytování zpřesnit a ujasnit daný proces. Novela prošla legislativním procesem a 1. 1. 2018 nabyla účinnosti. Konkrétně zákonem č. 367/2017 byly přijaty změny, které přinesly mnoho novinek.

Tato kapitola se zaměřuje na seznámení se se zásadními změnami v procesu poskytování dotací díky přijaté novele a v druhé části poté na celkový proces dle jednotlivých fází. Úpravu procesu poskytování dotací lze najít ve dvou právních předpisech, kterými jsou velká a malá rozpočtová pravidla, proto jsou kapitoly děleny dle úpravy v těchto právních předpisech.

2.1 Aplikace správního řádu v procesu poskytování dotací

Proces poskytování dotací byl v minulosti hodně kritizován, především z důvodu nejasností a nejednotnosti aplikace správního řádu na problematiku rozhodování o žádostech o dotaci. Novelou ovšem přichází revoluční změna v zakotvení subsidiární aplikace správního řádu.

Judikatura NSS se před přijetím novely stavěla k aplikaci správního řádu rozporně, dalo se ji rozdělit do dvou skupin. První skupina zastávala názor, že se aplikace správního řádu na rozhodování o dotaci podle velkých rozpočtových pravidel vylučuje. Nerozlišovala, zda jde o rozhodnutí, ve které se žádosti o dotaci vyhovuje či o záporné rozhodnutí, kterým se žádosti nevyhovuje.⁵⁴ V rámci účinnosti předešlé právní úpravy NSS dovodil: „Podle § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel v rozhodném znění (nyní je totéž ustanovení obsaženo v § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel) platí, že na rozhodnutí o poskytnutí dotace se nevztahuje správní řád a nelze jej přezkoumat ve správním soudnictví.“⁵⁵ Obdobnou argumentaci lze nalézt i v dalších rozhodnutích NSS.⁵⁶

Do druhé skupiny se řadily názory, které také vylučovaly aplikaci správního řádu, ale pouze u kladných rozhodnutí, tedy vyhovujících žádosti o dotaci. Tehdejší § 14 odst. 5 zákona o velkých rozpočtových pravidlech zněl: „ Na rozhodnutí podle odstavce 4 se

⁵⁴ PECKOVÁ HODEČKOVÁ, Jana. Je vyloučen řád při rozhodování o žádosti o dotaci podle rozpočtových pravidel? *Právní rozhledy*, 2016, roč. 2, s. 67.

⁵⁵ rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2013, č. j. 4 Ads 66/2013-23

⁵⁶ Příkladem může být rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2014, č. j. 45 Ad 9/2012-77

nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.⁵⁷ NSS v souvislosti s tímto paragrafem judikoval, že výluka možnosti podat správní žalobu v rámci tohoto ustanovení, se vztahuje pouze na kladná rozhodnutí.⁵⁸ Tím ovšem soud nepřímou potvrdil vyloučení obecných předpisů o správním řízení pouze pro postup poskytovatele při vyhovění žádosti o dotaci. A contrario na záporná rozhodnutí se zákonná výluka nevztahuje.⁵⁹

Před přijetím novely rozpočtových pravidel ovšem předcházela řada návrhů, jak proces poskytování dotací ujasnit. Ministerstvo financí jako gestor zákona v červnu 2016 připravilo dvě varianty, které měly řešit vztah správního řádu a zákona o rozpočtových pravidlech. Jedna varianta reagovala na aktuální situaci tak, že požadovala zachování ustanovení o výluce správního řádu při kladném rozhodování o dotačních žádostech a doplnění možnosti podat námitky v případě záporného rozhodnutí, vydaného podle správního řádu. Druhá verze byla propracovanější a počítala se speciální úpravou některých procesních institutů v zákoně o rozpočtových pravidlech, nicméně obecné předpisy o správním řízení opět vylučovala a připouštěla pouze užití základních zásad činnosti správních orgánů.⁶⁰

Finální podoba aktuálního znění zákona vycházela z druhé verze, tedy speciální úpravy některých procesních institutů a zároveň zakotvila subsidiární použití správního řádu s několika výslovně vyloučenými ustanoveními.⁶¹ Sama důvodová zpráva uvádí, že bylo nutné přijetí nové právní úpravy, jelikož se judikatura v průběhu let vyvinula a předchozí znění § 14 zákona o rozpočtových pravidlech bylo již překonáno. Důvodová zpráva dále uvedla, že poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu je výkonem veřejné správy, a proto se na něj vztahuje správní řád, především i z toho důvodu, že poskytování dotací nebylo podřízeno žádnému procesu, který by správní řád plně nahrazoval.⁶²

2.2 Nové procesní instituty v rámci dotačního procesu

Novela rozpočtových pravidel s sebou přinesla nejen zakotvení subsidiární aplikace správního řádu, ale také nové instituty zakotvené přímo v rozpočtových pravidlech, které

⁵⁷ § 14 odst. 5 zákona č. 218/2000 Sb., zákon o rozpočtových pravidlech, ve znění zákona č. 135/2016 Sb.

⁵⁸ rozsudek Nejvyšší správního soudu ze dne 30. září 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46

⁵⁹ PECKOVÁ HODEČKOVÁ, Jana. SLOVÁČEK, David. Připravovaná změna rozhodování o dotacích podle rozpočtových pravidel. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 13-14. s. 497.

⁶⁰ POLÁŠEK, David. *Přináší novela rozpočtových pravidel jasná pravidla pro dotační proces?* [online]. *Právní prostor.cz*, 18. 1. 2018 [cit. 3. 12. 2020]. Dostupné na <<https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/prinasi-novela-rozpocetovych-pravidel-jasna-pravidla-pro-dotačni-proces>>.

⁶¹ Tamtéž

⁶² důvodová zpráva k zákonu č. 367/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

speciálně upravují dotační proces. Celkem novela přinesla jedenáct nových ustanovení, které se týkají problematiky vedení a rozhodování v řízení o žádosti o dotaci.⁶³

Za jednu z nejdůležitějších změn rozpočtových pravidel je považováno zavedení jednostupňového správního řízení o žádosti o dotaci⁶⁴, kdy § 14q rozpočtových pravidel stanovuje, že proti rozhodnutí, ať již pozitivnímu nebo negativnímu, není odvolání ani rozklad přípustný. Z důvodové zprávy plyne, že důvodem pro zavedení jednostupňového řízení je především zabránění neefektivního prodlužování řízení, prostředky by měly být rozděleny co nejdříve, aby jejich příjemci mohli plnit účely, na které jim byly prostředky poskytnuty. Žadatelům dotace bude tedy umožněno se bránit proti rozhodnutí pomocí správní žaloby podle § 65 SŘS.⁶⁵

Novela rozpočtových pravidel přináší také novou možnost pro doručování rozhodnutí, kterým je žádost o dotaci v plném rozsahu zamítnuta. V takovém případě může poskytovatel doručovat pomocí veřejné vyhlášky, a to pouze způsobem umožňující dálkový přístup.⁶⁶

Přibyly také paragrafy, které se týkají úpravy výzvy k podání žádosti o poskytnutí dotace. § 14j velkých rozpočtových pravidel aktuálně upravuje podmínky zveřejnění výzvy, dobu zveřejnění, požadavky na obsah výzvy a také situace, kdy může být usnesením řízení o žádosti zastaveno. Drobné kritice byl ovšem podroben § 14k, který se týká odstranění vad žádosti. Zde došlo k určitému zjednodušení úpravy, ve které poskytovatel vyzve žadatele k odstranění vad pouze v případě, pokud to výslovně uvede ve výzvě podání žádosti. Z logiky věci lze předpokládat, že se poskytovatelé dobrovolně nerozhodnou pro aplikaci ustanovení § 14k a v konečném důsledku půjde o oslabení procesních práv žadatelů. Toto oslabení můžeme vidět i v situaci zamítání žádostí ryze z formálních důvodů. Těmito důvody jsou příkladmo zastoupení žadatele v žádosti či nedostatečné vyplnění formuláře žádosti.⁶⁷

Zjednodušení procesního postupu lze shledat také v situaci, kdy je na volbě poskytovatele, zda bude pokračovat s procesním nástupcem v případě smrti fyzické osoby, či zániku osoby právnické. Mezi další instituty upravující speciálně proces dotací lze také zařadit možnost autoremedury, zakotvení lhůty pro vydání konečného rozhodnutí či typy

⁶³ PERNICA, Petr, SEDLÁČEK, Jan. *Řízení o žádosti o dotaci a novela velkých rozpočtových pravidel*. [online]. epravo.cz, 20. 4. 2018 [cit. 3. 12. 2020]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/rizeni-o-zadosti-o-dotaci-a-novela-velkych-rozpocetovych-pravidel-107396.html>>.

⁶⁴ Tamtéž

⁶⁵ důvodová zpráva k zákonu č. 367/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

⁶⁶ Tamtéž

⁶⁷ POLÁŠEK, David. *Přináší novela rozpočtových pravidel jasná pravidla pro dotační proces?* [online]. pravni prostor.cz, 18. 1. 2018 [cit. 3. 12. 2020]. Dostupné na <<https://www.pravni-prostor.cz/clanky/spravni-pravo/prinasi-novela-rozpocetovych-pravidel-jasna-pravidla-pro-dotacni-proces>>.

rozhodnutí v procesu poskytování. V přechodných ustanoveních lze nalézt pravidlo, že dotace, které byly podány do 31. 12. 2017, budou řízeny dle již předešlého znění velkých rozpočtových pravidel a na dotace podány po 1. 1. 2018 se užijí pravidla aktuální.

Z výše uvedených změn lze vyvodit, že díky speciálním procesním institutům se pravidla poskytování zjednodušila, otázkou ovšem zůstává, zda právě ono z fakultativnění nepřináší až příliš velké oslabení procesních práv žadatelů, kteří se nemohou bránit v přezkumném řízení či podat odvolání.⁶⁸ Odborná veřejnost se ovšem shoduje, že přijatá novela je krokem dopředu v rámci procesu poskytování dotací a její zpřesnění a zakotvení určitých mantinelů jak pro poskytovatele, tak pro žadatele, bylo nezbytné.

2.3 Fáze procesu poskytování dotací

Proces poskytování dotací v aktuálním světle zaznamenal velký posun oproti předešlé právní úpravě, která neposkytovala ucelenou úpravu procesu poskytování dotací. I tak je těžké popsat celkový proces obecně a není ani na místě proces generalizovat. Při poskytování každé dotace je nutné individuálního přístupu, nicméně existují pravidla a fáze, kterými každá dotace musí projít, aby mohla být poskytnuta. Obecnou úpravu procesu poskytování dotací najdeme na dvou místech. Konkrétně v § 14 a násl. zákona o velkých rozpočtových pravidlech, u malých rozpočtových pravidel najdeme úpravu procesu poskytování dotací v § 10a a násl. Úprava rozlišuje poskytování dotací státem, potažmo pomocí organizačních složek státu, a poskytování dotací územními samosprávnými celky, kde tyto procesy upravují různé právní předpisy, proto i následující podkapitola bude rozlišovat poskytování dotací od státu a od územních samosprávných celků.

Obecně lze proces rozdělit do několika základních fází, kterými jsou:

- a) příprava k poskytnutí dotace a zahájení činností související se samotným poskytnutím dotace
- b) průběh a ukončení dotačního procesu
- c) kontrola dodržování podmínek a právních předpisů souvisejících s poskytnutými dotacemi a následky za porušení dotačních podmínek⁶⁹

⁶⁸ POLÁŠEK, David. *Přináší novela rozpočtových pravidel jasná pravidla pro dotační proces?* [online]. *pravni prostor.cz*, 18. 1. 2018 [cit. 3. 12. 2020]. Dostupné na <<https://www.pravni-prostor.cz/clanky/spravni-pravo/prinasi-novela-rozpocetovych-pravidel-jasna-pravidla-pro-dotacni-proces>>.

⁶⁹ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 179.

2.3.1 Příprava k poskytnutí dotace a zahájení činností

2.3.1.1 Příprava dle velkých rozpočtových pravidel

Fáze přípravy v procesu poskytování dotací lze chápat jako stěžejní část. V této prvotní fázi se na základě přípravy posléze rozhoduje o tom, zda bude dotace opravdu poskytnuta či nikoliv. Žadatel v této fázi musí stanovit účel dotace.⁷⁰ Na základě svých zjištění musí být účel dotace jasně specifikován, nepostačuje pouhý nápad či myšlenka. Žádat a obdržet dotaci dle literatury lze trojím způsobem:

- a) stanovením objemu dotace zákonem o státním rozpočtu
- b) pomocí regulovaných programů
- c) individuální podání žádosti potencionálnímu poskytovateli

Co se týče stanovení objemu dotace zákonem o státním rozpočtu, půjde především o situace, kdy jsou prostředky přidělovány jednotlivým rozpočtovým kapitolám na účelové využití a zároveň se stanoví dotace do rozpočtu obcí a krajů.⁷¹ Příkladem poskytnutí dotace na základě zákona o státním rozpočtu z roku 2019 může být situace, kdy v rámci kapitoly ministerstva dopravy byl uveden specifický ukazatel výdaje prostředků částka 54 746 044 258 Kč na dotaci pro Státní fond dopravní infrastruktury.⁷² V zákoně jsou uvedeny i různé druhy dotací, jež se neřídí předpisem o rozpočtových pravidlech.⁷³

Typickým poskytováním dotací dle zákona o velkých rozpočtových pravidlech je poskytování dotací pomocí regulovaných programů. Definicí programu nalezneme v § 12 zákona o velkých rozpočtových pravidlech, který říká: „*Programem se rozumí soubor věcných, časových a finančních podmínek konkrétních akcí na pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku.*“⁷⁴ Cílem programu je poskytovat investiční dotace z prostředků veřejného rozpočtu, je důležité upozornit, že investiční dotaci lze poskytovat právě pouze prostřednictvím programů.⁷⁵ Zákon dále ukládá, že každý dotační program musí obsahovat dokumentaci programu, která má obsahovat identifikační údaje programu, případné členění na podprogramy a harmonogram jeho přípravy a realizace, bilanci potřeb a zdrojů financování programu a také specifikace cílů programu, popřípadě podprogramu s jejich technicko-ekonomickým zdůvodněním

⁷⁰ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 179.

⁷¹ Tamtéž

⁷² příloha č. 4 zákon č. 336/2018 Sb., zákon o státním rozpočtu na rok 2019, ve znění pozdějších předpisů

⁷³ § 1 odst. 12 zákon č. 336/2018 Sb., zákon o státním rozpočtu na rok 2019, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁴ § 12 odst. 1 zákona č. 218/2000, zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁵ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 179.

a vyhodnocením efektivnosti vynaložených finančních prostředků.⁷⁶ Tato dokumentace je základním dokumentem, který mj. plní funkci představení a uvedení konkrétního programu pro potenciální účastníky.⁷⁷ Zákon také zakotvuje nutnost registrace programu v Informačním systému programového financování, kde lze najít nejdůležitější informace o programu.

V následujícím paragrafu velkých rozpočtových pravidel lze nalézt úpravu účasti státního rozpočtu na financování programu. Tuto účast lze rozdělit na dva druhy, jedná se buď o poskytování státních záruk či o přímé výdaje na financování programu. Tyto výdaje na financování programu jsou účelově určené prostředky státního rozpočtu a člení se na:

- a) individuálně posuzované výdaje organizačních složek státu, které jsou účelově určené na financování konkrétní akce
- b) systémově určené výdaje organizačních složek státu na financování vymezeného okruhu finančních potřeb, v jejichž rámci stanoví správce kapitoly výdaje na konkrétní akce
- c) individuální dotace právnickým a fyzickým osobám účelově určené na financování konkrétní akce
- d) systémové dotace stanovené na financování vymezeného okruhu finančních potřeb, v jejichž rámci poskytne správce kapitoly dotaci právnickým nebo fyzickým osobám na konkrétní akce
- e) návratné finanční výpomoci poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na financování konkrétních akcí nebo vymezeného okruhu finančních potřeb⁷⁸

Český právní řád vychází z toho, že výdaje na financování programu jsou rozděleny na výdaje a dotace, a to z toho důvodu, že některým osobám a jiným jednotkám jsou poskytovány dotace, kdežto pro jiné osoby či jednotky (typicky subjekty finanční správy) jsou prostředky poskytovány v podobě rozpočtových výdajů.⁷⁹ Co se týče rozdílu mezi systémovými a individuálními dotacemi, tak v případě individuálních dotací jde o dotace poskytování na financování konkrétní akce, zatímco u systémových je financován určitý okruh potřeb, v rámci něhož jsou poté financovány jednotlivé akce.

Podrobnosti ohledně práv a povinností vznikajících v rámci poskytování dotací pomocí programů nalezneme v prováděcím předpisu, kterým je vyhláška č. 560/2006 Sb.,

⁷⁶ § 12 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁷ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 179.

⁷⁸ § 13 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁹ KARFÍKOVÁ: *Teorie finančního práva...*, s. 179.

o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění pozdějších předpisů. V této vyhlášce jsou upravena pravidla postupu Ministerstva financí, správců programů a účastníků programů pro přípravu, schvalování a realizaci programů nebo akcí v jejich evidenci v Informačním systému programového financování a pro jejich závěrečné vyhodnocení.⁸⁰

V souvislosti s přípravnou fází je také nutné vysvětlit pojem tzv. „akce“. Definicí tohoto pojmu v zákoně o velkých rozpočtových pravidlech nenajdeme, i když je to pojem klíčový v rámci programového poskytování dotací. Vymezení najdeme až v pokynu Ministerstva financí č. R 1-2010. Akcí se dle tohoto pokynu rozumí: „realizace věci na základě souboru věcných, časových a finančních podmínek a za účelem pořízení nebo technického zhodnocení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku, včetně souvisejících neinvestičních nákladů.“⁸¹ V praxi jde tedy o realizaci konkrétní věci (např. stavba budovy atd.), k jejímuž účelu byl program zřízen.

S akcí souvisí i pojem investiční záměr akce, ten chápeme jako soubor pokladů, který akci věcně a funkčně vymezuje a zdůvodňuje nezbytnost výše vynakládaných prostředků s vymezením nezbytných parametrů, indikátorů a cílů pro jejich posouzení. Na základě pokynů je stanoveno, že skutečný rozsah a nezbytný obsah stanoví správce programu v dokumentaci programu.⁸²

Celkový proces poskytování dotací v rámci programu je rozdělen do dvou fází. První fází je financování programu, druhou fází poté financování dané akce. V těchto fázích je nutné si určit, kdo je subjektem v daném procesu. Základními subjekty jsou vláda (ministerstvo financí), správce programu a účastník programu. Vláda v procesu plní především funkci kontrolní a rozhodovací ohledně prostředků poskytovaných ze státního rozpočtu.⁸³ Správcem programu se rozumí správce kapitoly podle § 3 písm. g) rozpočtových pravidel, který odpovídá za hospodaření s prostředky státního rozpočtu na financování programů.⁸⁴ Účastníkem programu je osoba nebo jiná jednotka, která financuje akci z prostředků státního rozpočtu, účastníkem bude nejčastěji organizační složka státu, příspěvková organizace, právnické nebo fyzické osoby – tyto osoby a jiné jednotky lze

⁸⁰ § 1 vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění pozdějších předpisů

⁸¹ čl. 1 pokyn Ministerstva financí č. R 1-2010

⁸² čl. 5 tamtéž

⁸³ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 179.

⁸⁴ § 2a vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění pozdějších předpisů

označit za příjemce dotace.⁸⁵ V první fázi procesu, tedy financování programu vystupují dva subjekty, a to Ministerstvo financí a správce programu. V této fázi je důležité získat prostředky pro daný program a zde se také schvaluje programová dokumentace. Tuto dokumentaci předkládá správce v listinné či elektronické formě Ministerstvu financí, splňující rozsah dle § 12 velkých rozpočtových pravidel a § 3 zmíněné vyhlášky. Posléze má ministerstvo 30 dnů na posouzení celé dokumentace, zda je dostačující či ne, popřípadě vyzývá k doplnění či žádost zamítá. Pokud se bude jednat o program s účastí státního rozpočtu na jeho financování vyšší než 5 000 000 000 Kč nebo o program, o němž tak Vláda ČR rozhodla, že bude sloužit k naplnění prohlášení vlády, v takovém případě bude dokumentaci správce předkládat společně se stanoviskem Ministerstva financí.⁸⁶ Po posouzení dokumentace a schválení přichází vlastní realizace a naplnění účelu, tedy poskytnutí dotace. V této fázi vystupuje správce programu a účastníci. Prvním krokem je zveřejnění programu, toto zveřejnění vybízí potenciální účastníky k tomu, aby se rozhodli, zda o dotaci budou žádat či ne. Programy bývají typicky dostupné na webových stránkách. Příkladem může být program na rozvoj základní a doprovodné infrastruktury cestovního ruchu, který nalezneme na stránkách příslušného ministerstva.⁸⁷ Pokud se účastník rozhodne pro daný program, musí vypracovat investiční záměr akce. To, co by měl takový záměr obsahovat, v právních předpisech nenalezneme. Určité doporučení můžeme najít v pokynu Ministerstva financí⁸⁸, ovšem přesné určení je ponecháno zcela v gesci správce programu, který jej určí v dokumentaci. Pokud je tedy záměr zpracován, následuje tzv. registrace akce, výsledkem registrace akce je dokument, ve kterém správce na základě posouzení investičního záměru a dalších podkladů registruje akci v informačním systému.⁸⁹ Žadatel, který splní veškeré podmínky, dostává od správce programu rozhodnutí o poskytnutí dotace.⁹⁰

Co se týče přípravné fáze v rámci poskytování dotací mimo dotační program, tak se bude jednat o dotace neinvestičního charakteru. Tento proces je méně institucionalizovaný a neexistuje žádný právní předpis, který by proces mimo program upravoval. Proto existují dokumenty, které se nazývají různě, příkladmo metodiky či zásady, které určí, jak postupovat

⁸⁵ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 179.

⁸⁶ čl. 3 pokyn Ministerstva financí č. R 1-2010

⁸⁷ Rok 2020 - Rozvoj základní a doprovodné infrastruktury cestovního ruchu. *Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. Poslední úpravy 16. 12. 2019 [cit. 16. 12. 2019]. Dostupné z: <<https://www.mmr.cz/cs/Narodni-dotace/Cestovni-ruch/Narodni-program-podpory-cestovniho-ruchu-v-regione/Rok-2020-Rozvoj-zakladni-a-doprovodne-infrastruk>>.

⁸⁸ čl. 5 odst. 3 a 4 pokyn Ministerstva financí č. R 1-2010

⁸⁹ čl. 5 odst. 3 a 4 pokyn Ministerstva financí č. R 1-2010

⁹⁰ KARFÍKOVÁ: *Teorie finančního práva...*, s. 179.

a jak s prostředky nakládat. Příkladem takové metodiky, pro lepší pochopení problematiky, jsou tzv. „Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy“⁹¹, tyto zásady přímo zakotvují, že se vztahují pouze na dotace mimo program, tedy neinvestiční. V návaznosti na tyto zásady si vytvořilo například Ministerstvo školství svůj vlastní dokument, nazvaný: „Metodika Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR pro poskytování dotací ze státního rozpočtu na realizaci aktivit v oblasti primární prevence rizikového chování.“⁹² Je tedy možné, aby si jednotlivé orgány vytvořily i své vlastní dokumenty s přísnějšími podmínkami pro dané oblasti.

Finální fází přípravy je žádost o poskytnutí dotace. Dotační řízení se zahajuje zásadně na základě žádosti o poskytnutí dotace (dále jen „žádost“) ve smyslu ustanovení § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel ve spojení s ustanovením § 44 odst. 1 správního řádu. Tato žádost by v rámci programu měla obsahovat náležitosti jak zákonné, tak i náležitosti požadovaných dokumentů, oproti tomu mimoprogramové žádosti budou v zásadě obsahovat pouze náležitosti zákonné.⁹³ Zákon o velkých rozpočtových pravidlech ovšem stanovuje určité náležitosti, které musí splňovat oba typy žádostí, ať už pro programové dotace či mimoprogramové. Bude se jednat zejména o (i) identifikační údaje žadatele, (ii) požadovanou částku, (iii) vymezení účelu, (iv) vymezení lhůty, ve které má být účelu dosaženo, (v) identifikaci výzvy a případně další podklady, které jsou nutné pro rozhodnutí poskytovatele.⁹⁴

2.3.1.2 Příprava dle malých rozpočtových pravidel

Právní úpravu poskytování dotací podle malých rozpočtových pravidel najdeme v § 10a a násl., nejvíce důležitý v rámci přípravy je § 10c. Do 20. 2. 2015 zákon o malých rozpočtových pravidlech neupravoval proceduru poskytování dotací vůbec.⁹⁵ Oproti úpravě ve velkých rozpočtových pravidlech je zde úprava strohá. Jedinou povinností, kterou nám

⁹¹ Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy [online]. Poslední úpravy 17. 12. 2019 [cit. 17. 12. 2019]. Dostupné z: <<https://www.vlada.cz/cz/ppov/rmo/dokumenty/uplne-zneni-zasad-vlady-pro-poskytovani-dotaci-108263/>>.

⁹² Metodika Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR pro poskytování dotací ze státního rozpočtu na realizaci aktivit v oblasti primární prevence rizikového chování [online]. Poslední úpravy 17. 12. 2019 [cit. 17. 12. 2019]. Dostupné z: <<http://www.msmt.cz/vzdelavani/socialni-programy/dotace-na-obdobi-2017-2020>>.

⁹³ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 181.

⁹⁴ § 14 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁵ SLOVÁČEK, David. Neposkytnutí dotace z územního rozpočtu obce nebo kraje. *Právní rozhledy*, 2019, č. 12, s. 446.

v souvislosti s přípravou zákon zakotvuje, je povinnost zveřejnit program na úřední desce způsobem, který umožňuje dálkový přístup nejpozději do 30 dnů. Dále je potom v druhé části paragrafu upraveno, co by měl obsahovat program.⁹⁶ Jinak prováděcí předpis jako u velkých rozpočtových pravidel není, panuje tak proto větší volnost v celkovém procesu.

Dle malých rozpočtových pravidel se dotace poskytuje na základě žádosti, která je ve formě veřejnoprávní smlouvy (viz 2.3.2.2.)⁹⁷. Žádost je upravena v § 10a odst. 3. Ve srovnání s velkým rozpočtovými pravidly je úprava podrobnější. Navíc musí být v žádosti uvedeno odůvodnění, seznam příloh a také den vyhotovení žádosti společně s podpisem, v případě zastoupení i plná moc.⁹⁸

2.3.2 Průběh a ukončení dotačního procesu

Průběh a ukončení dotačního procesu jsou dalšími nezbytnými fázemi k úspěšnému poskytnutí dotace. K přiznání dotace dochází vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace, případně uzavřením dohody o poskytnutí dotace dle zvláštních zákonů. Společně s poskytnutím dotace je ovšem spojena řada povinností, které musí být dodrženy, aby mohl příjemce obdržet dotaci v přislíbené výši. Pokud nedojde ke splnění všech podmínek, dochází k tzv. „krácení“ přiznané dotace.⁹⁹ V této podkapitole je proto vysvětlena podstata institutů, které slouží jako sankce za porušení podmínek pro poskytnutí dotace.

2.3.2.1 Rozhodnutí o poskytnutí dotace dle velkých a malých rozpočtových pravidel

Rozhodnutím poskytovatel určuje, zda bude příjemci dotace poskytnuta, či ne. Rozhodnutí se užívá jak u programových tak u mimoprogramových dotací. Jak již bylo zmíněno výše, přijatou novelou se oficiálně zakotvilo, že se jedná o rozhodnutí ve správním řízení, proti kterému nejsou přípustné opravné ani dozorčí prostředky, lze ovšem využít správní žalobu dle § 65 SŘS. Obsahem pozitivního rozhodnutí dle velkých rozpočtových pravidel jsou zejména (i) identifikační údaje, (ii) název a adresa poskytovatele,

⁹⁶ § 10c odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁷ SLOVÁČEK, David. Neposkytnutí dotace z územního rozpočtu obce nebo kraje. *Právní rozhledy*, 2019, č. 12, s. 446.

⁹⁸ § 10a odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁹ MATUŠKOVÁ, Tereza. Dopady novely rozpočtových pravidel do sféry příjemců dotací a související judikatura. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 17, s. 586.

(iii) poskytovaná částka, (iv) účel, (v) lhůta, v níž má být účelu dosaženo, (vi) případně další podmínky, které musí příjemce dotace splnit.¹⁰⁰

Toto rozhodnutí se stává pro příjemce závazným a práva a povinnosti vyplývající z tohoto rozhodnutí lze měnit pouze na žádost příjemce. Lze změnit i obsah rozhodnutí, ale nikoliv z iniciativy poskytovatele, věcná stránka musí zůstat nedotčena.

Malá rozpočtová pravidla na rozdíl od velkých jasně nestanovují, zda se v případě rozhodnutí, ať už kladného či záporného bude jednat o rozhodnutí správní.¹⁰¹ Důvodová zpráva nám dává odpověď, ze které vyplývá, že pokud poskytovatel nevyhoví žádosti, vyzoomí žadatele o této skutečnosti s uvedením důvodu nevyhovění. Sdělení bude mít charakter správního rozhodnutí.¹⁰² Rozdíl u malých rozpočtových pravidel tkví v úpravě opravných prostředků. Malá rozpočtová pravidla nevyklučují možnost podání odvolání, kdy se tedy proti negativnímu rozhodnutí lze odvolat a lze také využít podání správní žaloby dle § 65 SŘS.¹⁰³

2.3.2.2 Dohoda o poskytnutí dotace

Alternativou pro poskytnutí dotace je dohoda o poskytnutí dotace, jedná se o veřejnoprávní smlouvu, ve které jsou zákonem přesně stanoveny náležitosti. Veřejnoprávní smlouvu nám definuje správní řád v § 159 jako dvoustranný či vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva.¹⁰⁴ Velká rozpočtová pravidla užívají označení „dohoda o poskytnutí dotace“, ve kterém určují, že dohodu mezi poskytovatelem a žadatelem o dotace upravuje zvláštní zákon.¹⁰⁵ Veřejnoprávní charakter smlouvy vyplývá z faktického procesu uzavírání dohod, který vychází ze stanovení pevných podmínek poskytovatelem, které musí příjemce akceptovat, jestliže má zájem o dotaci.¹⁰⁶

Rozdíl u malých rozpočtových pravidel je v tom, že předpis předpokládá poskytování dotací pouze formou veřejnoprávní smlouvy, nikoliv rozhodnutím o poskytnutí dotace, to

¹⁰⁰ § 14 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰¹ SLOVÁČEK, David. Neposkytnutí dotace z územního rozpočtu obce nebo kraje. *Právní rozhledy*, 2019, č. 12, s. 446.

¹⁰² důvodová zpráva k zákonu č. 24/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰³ SLOVÁČEK: Neposkytnutí dotace z územního rozpočtu..., s. 446.

¹⁰⁴ § 159 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁵ § 17 zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁶ VOMÁČKA, Vojtěch. Judikatura NSS: Poskytování dotací. *Soudní rozhledy*. č. 11-12, s. 382.

potvrzuje i důvodová zpráva.¹⁰⁷ V § 10a odst. 5 malých rozpočtových pravidel nalezneme obsahové náležitosti veřejnoprávní smlouvy, které jsou podobné s obsahovými náležitostmi rozhodnutí dle velkých rozpočtových pravidel.

2.3.2.3 Ukončení dotačního procesu

Finální fází v rámci poskytování dotací je její ukončení. Každá dotační akce musí být řádně ukončena. Dle programové vyhlášky se tato fáze nazývá „závěrečné vyhodnocení akce“. Aby mohl být proces vyhodnocen, je jeho příjemce povinen předložit ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace zprávu, obsahující zákonem stanovené náležitosti. Mezi tyto náležitosti patří vyúčtování a finanční vypořádání prostředků státního rozpočtu, dosažené cíle programu, údaje o financování akce a doklady případně další dokumenty.¹⁰⁸ Posléze provede správce programu kontrolu, a pokud neshledá žádné nedostatky v dokumentech, vydá závěrečné vyhodnocení akce, čímž proces ukončí. Vydáním souhlasu je předmětným program ukončen a nelze na jeho základě realizovat další akce. Co se týče ukončení poskytování dotace mimo program, zde bude nutné nahlédnout do jednotlivých podmínek související s danou dotací.¹⁰⁹

2.3.2.4 Nevyplacení dotace dle § 14e

Zákon zakotvuje tzv. institut nevyplacení dotace. Tento institut posiluje postavení poskytovatele dotace, kdy může ještě před vyplacením dotace postihnout příjemce. Nevyplacení dotace se dělí na dva segmenty, jedná se o nevyplacení celých 100% dotace, anebo nevyplacení její části, který odpovídá výši odvodu. Na úpravu části se užijí stejná pravidla, která platí pro odvod za porušení rozpočtové kázně a to v §14 odst. 5 zákona o velkých rozpočtových pravidlech.¹¹⁰

Úpravu institutu jako takového nalezneme v § 14e velkých rozpočtových pravidel. Pokud se tedy poskytovatel důvodně domnívá, že příjemce porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta, má možnost využít tento institut. Bez zbytečného odkladu o tom informuje

¹⁰⁷ důvodová zpráva k zákonu č. 24/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁸ § 6 vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁹ KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 181.

¹¹⁰ Tamtéž

příjemce, který má právo do 15 dnů podat námitky, vůči kterým není možné podat odvolání.¹¹¹

2.3.2.5 Opatření k nápravě a vrácení dotace dle §14f

Ustanovení § 14f velkých rozpočtových pravidel je další institut, který na první pohled posiluje postavení poskytovatele, nicméně profitovat z něj bude především příjemce.¹¹² Poskytovatel bude v případě, že se domnívá, že došlo ze strany příjemce dotace k porušení povinností vyplývajících z rozhodnutí o poskytnutí dotace, oprávněn požadovat splnění opatření k nápravě, nebo žádat vrácení poskytnuté dotace nebo její části.¹¹³ Pokud se jedná o porušení příjemce povinnosti dle § 14 odst. 6 velkých rozpočtových pravidel, které jsou postiženy nižším odvodem a pokud to umožňuje povaha pochybení, nemusí dojít nutně k odvodu, ale poskytovatel primárně vyzve příjemce k nápravě. Ustanovení § 14f odst. 2 stanoví, že v rozsahu provedení opatření k nápravě nedošlo k porušení rozpočtové kázně, což pro příjemce znamená účinné vyhnutí se postihu za porušení rozpočtové kázně. Navíc je zcela na vůli příjemce, zda bude realizovat požadované opatření či odvede částku zpět do státního rozpočtu (popř. do jiného fondu), jelikož výzva k nápravě není pro příjemce závazná a nemusí jí vyhovět.¹¹⁴ Jako konkrétní příklad institutu v praxi lze uvést situaci, kterou řešil NSS,¹¹⁵ kdy obec získala dotaci na výstavbu bytů, které byly určeny k nájmu osobám v nepříznivých životních situacích, v rozporu s dotačními podmínkami zavázala nájemníky k povinnosti složit finanční jistotu pro zajištění svých pohledávek, kvůli tomu byl obci uložen odvod za porušení rozpočtové kázně. Zavedením tohoto institutu by ovšem k takové situaci nemuselo dojít a obec by mohla na výzvu poskytovatele dotace uzavřít s nájemníky dodatek ke smlouvě, jímž by byla předmětná povinnost zrušena, a složenou jistotu by jim vrátila. To ovšem pouze v případě, kdy by poskytovatel stanovil pro případ porušení této povinnosti nižší odvod dle § 14 odst. 6 velkých rozpočtových pravidel.¹¹⁶

Ustanovení § 14f odst. 3 až 6 umožňuje také vyzvat příjemce k vrácení dotace. I v tomto případě není výzva k vrácení dotace závazná. Příjemcům lze ovšem doporučit, aby

¹¹¹ § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹¹² MATUŠKOVÁ, Tereza. Dopady novely rozpočtových pravidel do sféry příjemců dotací a související judikatura. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 17, s. 586.

¹¹³ důvodová zpráva k zákonu č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁴ MATUŠKOVÁ: Dopady novely rozpočtových pravidel..., s. 586.

¹¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. prosince 2014 sp. zn. 4 As 215/2014

¹¹⁶ MATUŠKOVÁ: Dopady novely rozpočtových pravidel..., s. 586.

i přes nezávaznost výzvě vyhověli, neboť by se následkům porušení dotačních podmínek pravděpodobně nevyhli a penále by narůstalo.¹¹⁷

2.3.2.6 Odnětí dotace dle § 15

Zákon také zakotvuje institut odnětí dotace, který se jeví jako určitý svébytný proces v rámci porušování rozpočtové kázně. V souvislosti s poskytováním dotací mohou nastat i určité nežádoucí účinky, které je možné řešit právě odnětím dotace, oproti předešlým dvěma institutům je odnětí dotace v rozpočtových pravidlech od svého počátku. Je nutné zdůraznit, že se na proces odnětí dotace budou vztahovat obecné předpisy o správním řízení.¹¹⁸ Z toho vyplývá, že rozhodnutí bude rozhodnutím správním, vůči kterému bude možné podat opravný prostředek. V praxi ovšem tento institut nebývá hojně využíván ani nepatří k četným případům přezkumu před správními soudy.¹¹⁹

Řízení o odnětí dotace může být zahájeno, pokud došlo po vydání rozhodnutí k jednomu ze zákonných důvodů:

- a) k vázání prostředků státního rozpočtu
- b) ke zjištění, že údaje, na jejichž základě byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta, byly neúplné či nepravdivé
- c) ke zjištění, že rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci bylo vydáno v rozporu se zákonem či právem EU
- d) ke zjištění, že nemůže být splněn řádně nebo včas účel, na který byla dotace poskytnuta
- e) k vydání rozhodnutí Evropské komise o navrácení nebo o prozatímním navrácení veřejné podpory
- f) ke zjištění, že byl umožněn výkon nelegální práce, odejmout je možné prostředky poskytnuté v období až 12 měsíců před zjištěním¹²⁰

Ve srovnání úpravy odnětí dotace dle velkých rozpočtových pravidel, úpravu v malých rozpočtových pravidlech vůbec nenalezneme. Možná je důvodem, že malá rozpočtová pravidla poskytnutí dotace na základě rozhodnutí neznají, proto zde institut upraven není.

¹¹⁷ Tamtéž

¹¹⁸ § 15 odst. 2 zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁹ MATUŠKOVÁ, Tereza. Dopady novely rozpočtových pravidel do sféry příjemců dotací a související judikatura. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 17, s. 586.

¹²⁰ tamtéž § 15 odst. 1

2.4 Kontrola dodržování podmínek a následky za porušení

I proces poskytování dotací je podroben kontrole, která je součástí systému finančního řízení zabezpečujícího hospodaření s veřejnými prostředky. Celý proces kontroly se řídí zákonem o finanční kontrole, na které odkazují velká rozpočtová pravidla v § 39. Ústřední správní úřad celé kontroly je Ministerstvo financí, které kontroluje jak příjemce, tak i poskytovatele v rámci procesu poskytování dotací.¹²¹ Cílem kontroly je ověření skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky. Kontrolu lze obecně dělit na předběžnou, průběžnou a následnou. V rámci předběžné kontroly v procesu poskytování dotací dochází ke kontrole ještě před vydáním rozhodnutí či uzavřením dohody o poskytnutí dotace. Předmětem předběžné kontroly je především posouzení, zda plánované akce nejsou v rozporu s právními předpisy, schválenými rozpočty nebo programy. Průběžná kontrola se zaměřuje na dodržování podmínek a postupů při uskutečňování, vypořádání a vyúčtování schválených akcí. Následná kontrola se děje po ukončení dotačního procesu, jde zejména o ověření, zda v průběhu nedošlo k porušení právních předpisů nebo jiných podmínek dotace.¹²² Pokud byl shledán nedostatek v rámci finanční kontroly, lze přistoupit k opatření k nápravě (viz oddíl 2.3.2.4-6). Pokud nastane situace, kdy kontrolní orgán nemá oprávnění k nápravě, předá své zjištění orgánu oprávněnému.¹²³

¹²¹ § 7 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákona, ve znění pozdějších předpisů

¹²² KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 181.

¹²³ § 18 odst. 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákona, ve znění pozdějších předpisů

3 Poskytování dotace městu Uherskému Hradišti

V předchozí kapitole jsme se seznámili s procesem poskytování dotací obecně, pro lepší porozumění problematiky bude celkový proces poskytování dotací vysvětlen na konkrétní dotaci. Jako vzorový příklad jsem si vybrala dotaci, o kterou v letošním roce žádá město Uherské Hradiště. Toto město jsem si zvolila ze dvou důvodů, první z nich je ten, že jsem věděla, že město UH různé dotace v minulých letech již čerpalo, druhým důvodem je fakt, že zde žiji. Za účelem zjištění přesného postupu v procesu poskytování dotací jsem si domluvila několik konzultací na Městském úřadu UH a poskytnuté informace postupně zpracovala do textu níže. Odbornou konzultaci mi poskytla paní Ing. Miroslava Gajdošová, která působí na Městském úřadu v UH jako referentka Útvaru městského architekta na oddělení rozvoje města. Na tomto uvedeném příkladu poskytování dotace městu UH bych chtěla poukázat na rozsáhlost nutné přípravy, která celkové žádosti předchází, také na nutnost splnění detailních podmínek, které jsou zakotveny v zásadách této dotace, kterou si vytváří každý poskytovatel dotace sám a především ukázat názorný příklad procesu v praxi.

Národní dotaci, o kterou město UH bude žádat, poskytuje Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky (dále jen Ministerstvo). Jedná se o programovou dotaci, která je poskytnuta ze státního rozpočtu. Programy a dotační tituly, které jsou prostřednictvím Ministerstva poskytovány, jsou děleny dle činností Ministerstva v oblastech regionální politiky, bytové politiky, podpory nestátních neziskových organizací.¹²⁴ V období od roku 2016 do roku 2020 byl vyhlášen Program pro podporu cestovního ruchu v regionech (dále jen Program). Do cílů tohoto Programu patří mimo jiné zvýšení potenciálu a konkurenceschopnosti regionů, rozvoj základní a doprovodné infrastruktury cestovního ruchu či rozvoj kvality služeb atd. Jedná se o národní dotační titul, který je spolufinancovaný z prostředků státního rozpočtu, zahrnující dva programy, jsou jimi „rozvoj základní a doprovodné infrastruktury cestovního ruchu“ a „marketingové aktivity v cestovním ruchu.“¹²⁵ V tomto případě se zaměřím na prvně zmíněnou dotaci, to tedy na rozvoj základní a doprovodné infrastruktury cestovního ruchu. Poskytovaná výše dotace je maximálně 50 % podílu uznatelných nákladů/výdajů z celkového rozpočtu akce, maximálně je však částka

¹²⁴ Národní dotace. *Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. Poslední úpravy 16. 12. 2019 [cit. 16. 12. 2019]. Dostupné z: <<https://www.mmr.cz/cs/Narodni-dotace>>.

¹²⁵ Národní program podpory cestovního ruchu v regionech (2016-2020). *Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. Poslední úpravy 16. 12. 2019 [cit. 16. 12. 2019]. Dostupné z: <<https://www.mmr.cz/cs/Narodni-dotace/Cestovni-ruch/Narodni-program-podpory-cestovniho-ruchu-v-regione>>.

stanovena na 5 milionů korun.¹²⁶ Na základě názoru paní referentky patří tato dotace (s porovnáním s jinými dotacemi, o které město žádá), k dotacím komplikovaným, především z důvodu přípravy žádosti. Nachází se zde velké množství podmínek, které musí žadatel splnit, aby na dotaci mohl dosáhnout. V porovnání s dotacemi, které plynou z evropských fondů, jsou národní dotace pro město UH náročnější na přípravu a celkové splnění podmínek pro získání.

V prvotní fázi je nutné určit, jaké subjekty dotačněprávního vztahu v této konkrétní dotaci vystupují. Poskytovatelem dané dotace je Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. V roli příjemce bude vystupovat město Uherské Hradiště, které aktuálně vypracovává žádost o dotaci. Objektem tohoto dotačněprávního vztahu jsou peněžní prostředky, jako tomu je u každé dotace. Obsahem jsou pak jednotlivá práva a povinnosti žadatelů, popřípadě příjemců, které jsou specifikovány v zásadách¹²⁷ a v zákoně o velkých rozpočtových pravidlech.

Ministerstvo zahajuje činnost v rámci programových dotací výzvou, kde potencionální příjemce vyzývá k podání žádosti. Na webových stránkách tedy uveřejní informace, týkající se předmětné dotace. V tomto konkrétním případě Ministerstvo vyhlásilo, že v rozmezí 5. listopadu 2019 až 5. února 2020 bude možné podávat žádost o dotaci na rozvoj základní a doprovodné infrastruktury cestovního ruchu.¹²⁸ V této výzvě Ministerstvo určuje účastníky programu dle dotačního titulu. Dle dotačního titulu č. 3 výzvy, nazvaný „rozvoj veřejné infrastruktury cestovního ruchu“, bude město Uherské Hradiště zasílat žádost na pořízení nového informačního a navigačního systému města. Ve výzvě je také zdůrazněno, že se jedná o systémovou dotaci, na kterou není právní nárok.¹²⁹ Na základě konzultace jsem došla k poznatku, že právě ona nenáročnost jako vlastnost dotace, je často poskytovateli zneužívána jako argument v situaci, kdy poskytovatel v určité věci pochybí.

¹²⁶Rok 2020 - Rozvoj základní a doprovodné infrastruktury cestovního ruchu. *Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. Poslední úpravy 16. 12. 2019 [cit. 16. 12. 2019]. Dostupné z: <<https://www.mmr.cz/cs/Narodni-dotace/Cestovni-ruch/Narodni-program-podpory-cestovniho-ruchu-v-regione/Rok-2020-Rozvoj-zakladni-a-doprovodne-infrastruk>>.

¹²⁷Zásady pro žadatele. *Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. Poslední úpravy 16. 12. 2019 [cit. 16. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getattachment/f6fbfb73-de4d-473d-8baf-eff23af6883a/Pril-c-2_IPM_cj47364_Zasady-pro-zadatele_Rozvoj-117D721.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf>.

¹²⁸Rok 2020 - Rozvoj základní a doprovodné infrastruktury cestovního ruchu. *Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. Poslední úpravy 16. 12. 2019 [cit. 16. 12. 2019]. Dostupné z: <<https://www.mmr.cz/cs/Narodni-dotace/Cestovni-ruch/Narodni-program-podpory-cestovniho-ruchu-v-regione/Rok-2020-Rozvoj-zakladni-a-doprovodne-infrastruk>>.

¹²⁹Výzva k předkládání žádostí o poskytnutí dotace v roce 2020 z Národního programu podpory cestovního ruchu v regionech. *Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. Poslední úpravy 16. 12. 2019 [cit. 16. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getattachment/8d864cb1-6820-4da4-983f-c97f56d5d1b0/Pril-c-1_IPM_cj47364_VyzvaRozvoj-117D72100_na-2020.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf>.

Nedílnou součástí výzvy jsou také její zásady. Žádost, kterou bude město posílat, musí splňovat mimo podmínky určené v zákoně o velkých rozpočtových pravidlech, také podmínky stanovené v Zásadách pro žadatele č. 47337/2019-57 a jejich přílohách. Pomocí těchto předpisů se také bude řídit celý proces poskytnutí dotace.¹³⁰

Zajímavostí také je, že se sám poskytovatel zavazuje dle § 14f zákona o velkých rozpočtových pravidlech vyzvat příjemce k odstranění formálních nedostatků žádosti. Jak již bylo uvedeno výše v diplomové práci, poskytovatel má možnost se uvázat k výzvě k odstranění nedostatků, ale není to jeho povinnost. Dle mého názoru je tato povinnost poskytovatele pro příjemce dotace prospěšná, především z důvodů zbytečného zamítání dotací pouze z formálních nedostatků. Z toho také plyne větší pravděpodobnost obdržení dotace ze strany žadatelů.

V prvotní fázi musí město Uherské Hradiště, jako žadatel o dotaci, přichystat všechny dokumenty a vyplnit žádost. Dokumenty, které je třeba k žádosti připravit jsou specifikovány v zásadách. Zásady dělí přílohy v rámci této dotace na dvě vlny. Přílohy v první vlně musí být přiloženy již při odesílání žádosti, jinak může být řízení o dotaci zastaveno či zamítnuto. Mezi dokumenty v první vlně musí město doložit:

1. investiční záměr
2. doklad o prokázání vlastnických vztahů
3. výpis z rejstříku trestů
4. shrnutí – stručný popis projektu a jeho vazby na region pro potřeby vydání stanoviska RSK
5. souhlas rady, popřípadě zastupitelstva obce
6. plnou moc k jednání o žádosti pro kontaktní osobu.¹³¹

Pojem investiční záměr byl obecně vysvětlen v druhé kapitole (viz 2. 3. 1. 1.) Dle zásad do investičního záměru patří tyto dokumenty: (i) vstupní analýza, kde se zdůvodňuje potřebnost akce, (ii) komplexnost řešení akce, kde se popisují plánované a realizované aktivity, (iii) multiplikační efekty akce (iv) parametry akce, kde se hodnotí efektivita a účelnost, (v) finanční plán akce, (vi) zhodnocení socioekonomické přínosnosti akce, (vii) období využitelnosti výstupů akce, (viii) rizika akce, (ix) vliv akce na horizontální témat

¹³⁰ Výzva k předkládání žádostí o poskytnutí dotace v roce 2020 z Národního programu podpory cestovního ruchu v regionech. *Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. Poslední úpravy 16. 12. 2019 [cit. 16. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getattachment/8d864cb1-6820-4da4-983f-c97f56d5d1b0/Pril-c-1_IPM_cj47364_VyzvaRozvoj-117D72100_na-2020.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf>.

¹³¹ Zásady pro žadatele. *Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. Poslední úpravy 16. 12. 2019 [cit. 16. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getattachment/f6fbfb73-de4d-473d-8baf-eff23af6883a/Pril-c-2_IPM_cj47364_Zasady-pro-zadatele_Rozvoj-117D721.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf>.

a jako poslední (x) projektová dokumentace.¹³² V rámci druhé vlny, která následuje po obdržení písemného oznámení od správce Programu ohledně navržené dotace, bude nutné přiložit:

1. doklady o provedení výběrového řízení,
2. smlouvu o vedení účtu
3. Další formuláře
4. podpisové vzory
5. čestné prohlášení k druhé vlně dokladů
6. souhlas zastupitelstva obce
7. informace o výběru typu financování akce
8. stavební povolení.
9. případné další doklady stanovené správcem programu¹³³

Na základě výše uvedeného vyčerpávajícího výčtu jsem chtěla poukázat na obsáhlost a náročnost přípravy celkové žádosti a s ní spojených dokumentů, které město UH musí splnit. Délka přípravy žádostí se liší dle druhu dotace. Město UH nad přípravou této žádosti strávilo přibližně 3 měsíce. Celkový spis celé žádosti se všemi přílohami má přes 200 stran. Samotný obsah žádosti, který je udělán ve formě formuláře má pouhých 7 stran, najdeme v něm zásadní informace ohledně dotace. Zbytek dokumentů jsou povinné přílohy, které musí město doložit, aby mohla být žádost přijata. Jen samotná projektová dokumentace je soubor, který obsahuje přes 40 stran, či výpisy z katastrů obsahují přes 30 stran informací. Zjistila jsem, že obsáhlost a náročnost vypracování žádosti a splnění povinných náležitostí je tak náročná, že na ni menší obce mnohdy nemají šanci dosáhnout. Především je to z důvodu finanční a časové náročnosti přípravy dotace. Je nutné si uvědomit, že obce s malým počtem obyvatel často mívají počet pracovníků na obecním úřadu i okolo tří osob, v tomto případě je nepředstavitelné tak časově náročnou dotaci na přípravu pro obec zrealizovat. Často proto obce využívají možnosti vypracování dotací pomocí projektových manažerů, toto vypracování se ovšem pohybuje i v hodnotách přes 50 tisíc korun českých, je proto otázkou, zda se obci vůbec vyplatí se takové dotace zúčastnit. Zastávám názor, že by bylo v některých případech lepší zjednodušit podmínky žádosti a tím také zpřístupnit dosažitelnost dotací pro menší obce, které je v některých případech využijí lépe, než obce větší. Možným řešením by také mohlo být vypracování speciálních zásad pro menší obce, například do pěti tisíc

¹³² Zásady pro žadatele. *Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. Poslední úpravy 16. 12. 2019 [cit. 16. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getattachment/f6fbfb73-de4d-473d-8baf-eff23af6883a/Pril-c-2_IPM_cj47364_Zasady-pro-zadatele_Rozvoj-117D721.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf>.

¹³³ Tamtéž

obyvatel, které by musely splňovat podmínky, na které by opravdu měly časové i finanční možnosti.

Po uplynutí lhůty pro podání žádosti o dotaci nastává hodnocení a výběr akcí, na které bude dotace poskytnuta (definice akce viz podkapitola 2.3.1.1.) Hodnocení předložených akcí bude probíhat na základě hodnotících kritérií ve dvou fázích. V prvotní fázi hodnocení bude kontrolována žádost, její formální náležitosti a přijatelnost akce, tedy zda je zde soulad s podporovanými aktivitami. Pokud akce projde prvotní fází, bude následovat druhá, ve které bude hodnocena kvalita akce na základě hodnotících kritérií, které stanovuje správce Programu. Jako příklad hodnotícího kritéria lze uvést posouzení významu řešení problematiky, cíle projektu či kvalita navrženého řešení.¹³⁴

Po zhodnocení a výběrů akcí bude žadatelům, tedy i městu Uherskému Hradišti, zaslán dopis oznamující skutečnost, zda byli vybráni k návrhu přidělení dotace či nikoliv. Pokud budou vybráni, budou vyzváni k doplnění žádosti o doklady tzv. druhé vlny. V rámci tohoto stádia bude správcem Programu vydán dokument registrace akce v souladu s vyhláškou Ministerstva¹³⁵ a metodickým pokynem.¹³⁶ Po tomto procesu bude příjemci dotace v souladu se zákonem o velkých rozpočtových pravidlech a vyhláškou Ministerstva financí vydáno rozhodnutí. Podpisem dotace ze strany příjemce dojde k přijetí závazných podmínek čerpání dotace, které tvoří součást rozhodnutí. Naopak neúspěšným žadatelům bude vydáno rozhodnutí o zamítnutí o poskytnutí dotace, či o zastavení řízení z důvodu formální nepřijatelnosti. Celkový proces vyhodnocení by měl být dle zásad zrealizován do dubna roku 2020, kdy má tedy Ministerstvo prostor 3 měsíců ke zpracování žádostí a jejich vyhodnocení.¹³⁷ V praxi ovšem žadatelé čekají na rozhodnutí poskytovatelů až půl roku, což je pro žadatele mnohdy dlouhá doba. Nevýhoda dlouhé prodlevy s rozhodnutím je především pro dotace, které jsou v rámci tzv. ročních programů, kdy musí realizace nastat do konce roku. Dle mého názoru by proto měla být zakotvena lhůta pro poskytovatele přímo v zákoně o velkých rozpočtových pravidlech, do které by bylo nutné rozhodnutí o žádosti vydat. V souladu s možností použít subsidiárně správní řád, by bylo možné užít § 71 správního řádu,

¹³⁴ Výzva k předkládání žádostí o poskytnutí dotace v roce 2020 z Národního programu podpory cestovního ruchu v regionech. *Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. Poslední úpravy 16. 12. 2019 [cit. 16. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getattachment/8d864cb1-6820-4da4-983f-c97f56d5d1b0/Pril-c-1_IPM_cj47364_VyzvaRozvoj-117D72100_na-2020.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf>.

¹³⁵ vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁶ pokyn Ministerstva financí č. R 1-2010

¹³⁷ Zásady pro žadatele. *Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. Poslední úpravy 16. 12. 2019 [cit. 16. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getattachment/f6fbfb73-de4d-473d-8baf-eff23af6883a/Pril-c-2_IPM_cj47364_Zasady-pro-zadatele_Rozvoj-117D721.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf>.

v něm je uvedeno, že lhůta pro vydání rozhodnutí je tzv. „bez zbytečného odkladu“. V návaznosti na to se nabízí otázka: „Lze tedy považovat dobu půl roku v tomto případě za splnění lhůty bez zbytečného odkladu?“ Poskytovatelé jsou si tohoto nedostatku vědomi, proto aktuálně zavádí do svých metodik či zásad ustanovení, které by tuto situaci vyřešili, a to tak, že čerpání prostředků by nebylo omezeno pouze na rok, ale bylo by je možné převést do roku následujícího, na základě žádosti.

Pokud bude žádosti města vyhověno, nastane fáze čerpání dané dotace, která dle zásad bude probíhat průběžně. V praxi byly opět zavedeny nové možnosti, dle kterých je možné rozdělit financování na tzv. ex post či ex ante. Celkový proces financování tak bude probíhat prostřednictvím ČNB, buď na základě pokynu k platbě obdrží příjemce dotace finanční prostředky, které posléze přeпоше příslušnému dodavateli. Či naopak ex post bude žádat o poskytnutí proplacení již zaplacených faktur.¹³⁸

V průběhu celého procesu poskytování dotace je nutné také předkládat průběžné zprávy o realizaci akce. Průběžná zpráva o realizaci akce se musí zaslat správci Programu nejpozději do konce ledna roku následujícího po roce přiznání dotace. Po ukončení akce bude muset příjemce dotace zpracovat také závěrečné vyhodnocení akce, které bude obsahovat informace o plnění závazků. V celkovém ukončení bude následovat poslední fáze a to vypracování zprávy o udržitelnosti, kterou je nutné zpracovat každý rok povinné udržitelnosti akce.¹³⁹

Celý průběh poskytování dotace je podroben kontrole, která probíhá na základě zákona o finanční kontrole.¹⁴⁰ Obecný průběh kontroly byl vysvětlen v předchozí kapitole, nicméně samotné město UH potvrzuje, že při poskytnutí každé národní dotace proběhne v průběhu poskytování alespoň jedna neohlášená kontrola, která sleduje, zda je postup čerpání dotace v souladu s právem. Tato kontrola probíhá nejčastěji ve fázi udržitelnosti akce.

Na základě mých poznatků a konzultací docházím k závěru, že výše zmíněná dotace podléhá bezpočtu striktních a svazujících podmínek. Předně shledávám jako příliš náročnou celkovou přípravu žádosti. Jak jsem již navrhovala v textu, problém by mohla vyřešit i specifikace zásad dle příjemců, přece jen velké a malé obce mají jiné jak finanční, tak personální možnosti pro celkovou přípravu žádosti. Také je nutné zdůraznit, že zásady této

¹³⁸ Zásady pro žadatele. *Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. Poslední úpravy 16. 12. 2019 [cit. 16. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getattachment/f6fbfb73-de4d-473d-8baf-eff23af6883a/Pril-c-2_IPM_cj47364_Zasady-pro-zadatele_Rozvoj-117D721.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf>.

¹³⁹ Tamtéž

¹⁴⁰ zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

konkrétní dotace byly v prvotních fázích vypracovány pouze pro podnikatelské subjekty. Postupem času se začaly upravovat a nastávala úprava s novými možnostmi příjemců. I z tohoto důvodu jsou zásady mnohdy nepřehledné a nejasné. Tento fakt mne vede znova k závěru, že nové zpracování celých zásad pro jednotlivé příjemce zvlášť by mohl být ku prospěchu. Dalším nedostatkem v této konkrétní dotaci shledávám proluku s vydáním rozhodnutí, ať pozitivního či negativního. Tato proluka vede k situaci, kdy na zrealizování projektu, na který je dotace poskytnuta, zbývá pár měsíců. I když se přitom jedná o roční dotaci, která by do konce roku měla být vyčerpaná. Paní referentka sama nabídla řešení, které by tento problém mohlo vyřešit, stačilo by výzvu na podání těchto žádostí zveřejnit dříve, tedy v průběhu předchozího roku, kdy by už na začátku následujícího roku, pro který je dotace poskytována, mohla započít realizace samotného projektu. V poslední řadě bych chtěla zmínit určitou nepružnost tedy rigiditu této dotace. Ta spočívá v povinnosti žadatele uvádět přesné údaje týkajících se jejich výdajů již v podání žádosti, od kterých se posléze nelze odchýlit a překročení může vést až k nutnosti vrácení dotace.

Závěr

Cílem mé diplomové práce bylo objasnění pojmu dotace, celková analýza procesu poskytování dotací, jeho zhodnocení a případné návrhy změn. Již na začátku volby tématu jsem věděla, že nebude jednoduché tuto obsáhlou problematiku uchopit, proto jsem zvolila v poslední kapitole výběr konkrétní dotace, díky které si myslím, že je problematika lépe pochopitelná. Celkové uvedení procesu na konkrétní dotaci pomohlo i mně samotné v lepším porozumění daného tématu.

Celá diplomová práce se soustředila na dotace, které jsou poskytovány ze státního rozpočtu České republiky, analýze byly podrobeny jak otázky hmotněprávní, to především v první kapitole, tak otázky procesní, které s dotacemi souvisely.

V první kapitole práce jsem se především snažila vymezit pojem dotace a zařadit ho mezi příbuzné pojmy. Chtěla jsem poukázat na instituty, které se k dotacím blíží či mají společné znaky (návrtná finanční výpomoc, sdílené daně), také jsem chtěla poukázat na situace, kdy se o dotaci v právním smyslu jednat bude a kdy naopak ne (příspěvky, subvence). Především mi přišlo důležité zmínit duplicitu definice dotace zakotvenou jak v malých, tak velkých rozpočtových pravidlech. Na základě vysvětlení pojmu v obou právních předpisech neshledávám důvod existence zakotvení na obou místech, tedy myslím, že je to zbytečné. Problémem, na který jsem v práci narazila, bylo také postavení státních fondů, jako poskytovatelů dotace (viz kapitola 1.8.1.1). Je bezpochyby, že rozpočty státních fondů se řadí mezi rozpočty veřejné, ovšem poskytování dotací státními fondy se zákonem o velkých rozpočtových pravidlech neřídí, k čemuž dospěl i NSS. V tomto případě se stavím proti názoru NSS a dle mého názoru by se na poskytování státními fondy analogicky měla užít pravidla poskytování dotací dle velkých rozpočtových pravidel.

V druhé kapitole mé diplomové práce jsem se zaměřila na celkovou analýzu dotačního procesu. Jak již bylo v práci zmíněno, právní úprava procesu poskytování dotací prošla velkými změnami. Novelizace celkového procesu byla více než nutná. Odborná veřejnost se shoduje na názoru, že zpřesnění pravidel je jasným krokem vpřed. Já se přikláním k názoru pana Mgr. Bc. Davida Poláška¹⁴¹, který se staví k přijatým změnám poněkud kriticky. Zakotvení subsidiární aplikace správní řádu je dle mého názoru bezesporu krok správným

¹⁴¹ POLÁŠEK, David. *Přináší novela rozpočtových pravidel jasná pravidla pro dotační proces?*[online]. pravni prostor.cz, 18. 1. 2018 [cit. 3. 12. 2020]. Dostupné na <<https://www.pravni prostor.cz/clanky/spravni-pravo/prinasi-novela-rozpocetovych-pravidel-jasna-pravidla-pro-dotacni-proces>>.

směrem, ovšem i přesto neřeší všechna pravidla procesu poskytování komplexně. Myslím si, že dotační proces je tak svébytným a specifickým procesem, který by si zasloužil svou speciální právní úpravu v podobě jakéhosi dotačního řádu. Ono z fakultativnění a zjednodušení pravidel s sebou přináší i určitá negativa. Na základě mých zjištění myslím, že například institut dle § 14f zákona o velkých rozpočtových pravidlech, by měl být zakotven jako povinnost, nikoliv jako pouhá možnost poskytovatele vyzývat žadatele k odstranění vad. I přes všechny výtky nelze upřít, že nová úprava procesu poskytování je krokem dopředu, nikoliv zpět. V další části druhé kapitoly jsem analyzovala jednotlivé fáze dotačního procesu. Především jsem se zabývala fází přípravy ať již u programových či neprogramových dotací. Ze samotné kapitoly je zjevné, že programové dotace jsou podrobeny o mnoho důkladnější právní úpravě, než dotace neprogramové, které by si myslím zasloužily zakotvení větších právních mantinelů. V rámci rozhodování o dotacích je nutné zmínit nemožnost užití opravných prostředků, a tak zakotvení jednostupňového správního řízení. Ohledně nemožnosti opravných prostředků panuje mnoho rozličných názorů, já se ovšem přikláním k tomu, že zavedení jednostupňového řízení bylo správné. Pokud by byla zakotvena možnost opravných prostředků, znamenalo by to jen další prodloužení dotačního procesu ohledně rozhodování žádostí. V rámci fáze kontroly a následných sankcí za nedodržení podmínek dotačního procesu shledávám právní úpravu v našem právním řádu za dostatečnou.

Poslední kapitola sloužila především pro představu procesu poskytování dotací v praxi. Poznatky z praxe a odborné konzultace mi pomohly odhalit určité nedostatky, které v procesu poskytování dotací jsou. V první řadě bych změnila v rámci procesu programových dotací celkové nároky na obsah žádosti, to především pro menší obce. Zakotvila bych rozdílné zásady pro větší i menší obce, což by mohlo pomoci menším obcím dosáhnout na dotace jednodušeji. Jak jsem uvedla i v poslední kapitole, doplňování již existujících zásad vede spíše k nepřehlednosti a nejasnosti zakotvených náležitostí. Další změnu bych provedla v rámci procesu rozhodování o žádostech. Zde bych zavedla jasné lhůty, do kterých by musel poskytovatel vydat rozhodnutí. Druhou variantou by mohla být realizace návrhu paní referentky, kdy by se výzvy na dotace vyhlášovaly dříve a rozhodnutí by dostal žadatel již na začátku roku, ve kterém má probíhat realizace, nikoliv až v jeho průběhu. V poslední řadě bych také zmírnila nároky na přesné dodržování a nemožnost odchýlení se od informací, které žadatel uvádí v žádostech. Je téměř absurdní čekat, že realizace projektu a celkový finanční plán bude vycházet přesně podle návrhu a nenastanou žádné odchylky. V tomto směru bych dodržení podmínek přinejmenším zmírnila a připustila možné menší odchylky od plánu a posléze skutečné realizace projektu.

Dotace a proces poskytování je téma, které je neustále aktuální a trůfám si říci, že bude v budoucnu stálým tématem k diskuzím. Úprava procesu poskytování dotací není stále tak komplexní, jak by být měla, jedná se ale o velký posun v porovnání s úpravou v předchozích letech. S ohledem na výše řečené si trůfám tvrdit, že byly všechny mnou v Úvodu vytyčené cíle naplněny.

Seznam použitých zdrojů

Monografie a další publikace

- BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 492 s.
- JÁNOŠÍKOVÁ, Petra, MRKÝVKA, Petr a kol. *Finanční a daňové právo*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 57.
- KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, 356 s.
- MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 264 s.
- MRKÝVKA, Petr, PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Základy finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, 252 s.
- PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 588 s.
- ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. *Financování a hospodaření územních samosprávných celků*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2019, 208 s.
- ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. *Výlučné daňové příjmy obcí*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016. 234 s.

Články z odborných časopisů

- MATUŠKOVÁ, Tereza. Dopady novely rozpočtových pravidel do sféry příjemců dotací a související judikatura. *Právní rozhledy*, 2015, roč. 17, s. 586.
- PECKOVÁ HODEČKOVÁ, Jana. Je vyloučen řád při rozhodování o žádosti o dotaci podle rozpočtových pravidel? *Právní rozhledy*, 2016, roč. 2, s. 67.
- PECKOVÁ HODEČKOVÁ, Jana. SLOVÁČEK, David. Připravovaná změna rozhodování o dotacích podle rozpočtových pravidel. *Právní rozhledy*, 2017, roč. 13-14. s. 497.
- SLOVÁČEK, David. Neposkytnutí dotace z územního rozpočtu obce nebo kraje. *Právní rozhledy*, 2019, č. 12, s. 446.
- VOMÁČKA, Vojtěch. Judikatura NSS: Poskytování dotací. *Soudní rozhledy*. č. 11-12, s. 382.

Internetové zdroje

- POLÁŠEK, David. *Přináší novela rozpočtových pravidel jasná pravidla pro dotační proces?* [online]. *pravni prostor.cz*, 18. 1. 2018 [cit. 3. 12. 2020]. Dostupné na <<https://www.pravni prostor.cz/clanky/spravni-pravo/prinasi-novela-rozpocetovych-pravidel-jasna-pravidla-pro-dotačni-proces>>.
- NEBESKÁ, Olga. *Česko je na tom lépe, ale dotace potřebuje, říká expertka na dotace* [online]. *idnes.cz*, 7. října 2019 [cit. 17. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/dotace-rozstrel-olga-nebeska-urednice.A191001_124132_ekonomika_svob>.
- KOHOUT, Pavel. *Dotace poškozují ekonomiku, říká ekonom Kohout. Podle něj už nenávratně* [online]. *idnes.cz*, 6. března 2016 [cit. 17. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.idnes.cz/ekonomika/domaci/kritika-evropskych-dotaci-pavel-kohout.A160306_111736_ekonomika_map1>.
- *Zásady pro žadatele. Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. Poslední úpravy 16. 12. 2019 [cit. 16. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getattachment/f6fbfb73-de4d-473d-8baf-eff23af6883a/Pril-c-2_IPM_cj47364_Zasady-pro-zadatele_Rozvoj-117D721.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf>.
- *Výzva k předkládání žádostí o poskytnutí dotace v roce 2020 z Národního programu podpory cestovního ruchu v regionech. Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. Poslední úpravy 16. 12. 2019 [cit. 16. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/getattachment/8d864cb1-6820-4da4-983f-c97f56d5d1b0/Pril-c-1_IPM_cj47364_VyzvaRozvoj-117D72100_na-2020.pdf.aspx?lang=cs-CZ&ext=.pdf>.
- *Rok 2020 - Rozvoj základní a doprovodné infrastruktury cestovního ruchu. Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. Poslední úpravy 16. 12. 2019 [cit. 16. 12. 2019]. Dostupné z: <<https://www.mmr.cz/cs/Narodni-dotace/Cestovni-ruch/Narodni-program-podpory-cestovniho-ruchu-v-regione/Rok-2020-Rozvoj-zakladni-a-doprovodne-infrastruk>>.
- *Národní dotace. Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. Poslední úpravy 16. 12. 2019 [cit. 16. 12. 2019]. Dostupné z: <<https://www.mmr.cz/cs/Narodni-dotace>>.

- Národní program podpory cestovního ruchu v regionech (2016-2020). *Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky* [online]. Poslední úpravy 16. 12. 2019 [cit. 16. 12. 2019]. Dostupné z: <<https://www.mmr.cz/cs/Narodni-dotace/Cestovni-ruch/Narodni-program-podpory-cestovniho-ruchu-v-regione>>.
- „Podpora de minimis (nebo také podpora malého rozsahu) není považována za „veřejnou podporu“, protože vzhledem k její nízké částce má Evropská komise za to, že nenaplnuje poslední dva znaky definice veřejné podpory – neměla by ovlivnit obchod a narušit hospodářskou soutěž mezi členskými státy“ Dostupné z: <<https://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/podpora-de-minimis.html>>.
- Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy [online]. Poslední úpravy 17. 12. 2019 [cit. 17. 12. 2019]. Dostupné z: <<https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/uplne-zneni-zasad-vlady-pro-poskytovani-dotaci-108263/>>.
- Metodika Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR pro poskytování dotací ze státního rozpočtu na realizaci aktivit v oblasti primární prevence rizikového chování [online]. Poslední úpravy 17. 12. 2019 [cit. 17. 12. 2019]. Dostupné z: <<http://www.msmt.cz/vzdelavani/socialni-programy/dotace-na-obdobi-2017-2020>>.
- PERNICA, Petr, SEDLÁČEK, Jan. *Řízení o žádosti o dotaci a novela velkých rozpočtových pravidel*. [online]. epravo.cz, 20. 4. 2018 [cit. 3. 12. 2020]. Dostupné na <<https://www.epravo.cz/top/clanky/rizeni-o-zadosti-o-dotaci-a-novela-velkych-rozpocetovych-pravidel-107396.html>>.

Právní předpisy

- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění pozdějších předpisů
- zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
- pokyn Ministerstva financí č. R 1-2010

- zákon č. 336/2018 Sb., zákon o státním rozpočtu na rok 2019, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. prosince 2014 sp. zn. 4 As 215/2014
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. října 2013, čj. 4 Ads 66/2013-23
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. února 2014, čj. 7 Afs 93/2013-31
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2014, č. j. 45 Ad 9/2012-77
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46

Ostatní

- důvodová zpráva k zákonu č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.
- důvodová zpráva k zákonu č. 367/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
- důvodová zpráva k zákonu č. 24/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- příloha č. 4 zákon č. 336/2018 Sb., zákon o státním rozpočtu na rok 2019, ve znění pozdějších předpisů

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá dotacemi a procesem poskytování. Autorka analyzuje právní úpravu České republiky související s poskytováním dotací. Celkový proces poskytování dotace je znázorněn na příkladu konkrétní programové dotace ze státního rozpočtu. Cílem diplomové práce je objasnění pojmu dotace, celková analýza procesu poskytování dotací, jeho zhodnocení a případné návrhy změn. Autorka v první části diplomové práce zasazuje dotace do širšího kontextu a porovnává je s jinými právními instituty. Uvádí příbuzné pojmy, jako jsou návratné finanční výpomoci, sdílené daně či veřejná podpora. V další části vymezuje pojem dotace a srovnává úpravu v právních předpisech. Poté vymezuje dotačněprávní vztah, jeho subjekty, objekt a obsah. Následně autorka přistoupila k analýze celkového procesu dotací. V první řadě vytyčuje důležité změny, které v rámci poskytování dotací byly přijaty. Poté se soustředí na jednotlivé fáze procesu, a to na přípravu, průběh, ukončení procesu společně s vydáním rozhodnutí a také na následnou kontrolu. V poslední části diplomové práce autorka aplikuje konkrétní programovou dotaci na obecně popsany proces z předešlé části. Analyzuje jednotlivé kroky a v nich upozorňuje na určité nedostatky.

Abstract

The master thesis deals with the process of subsidizing and the author analyses legal provisions related to subsidizing that are effective in the Czech Republic. The overall process of subsidizing is demonstrated by an exemplary state budget subsidizing policy. The aim of the thesis is to clarify the concept of subsidy, to analyse the process of subsidizing in general, to evaluate this process and suggest any modifications if necessary. In the first part of the thesis, the author situates subsidies into a wider context and compares them with other legal institutes. The author furthermore lists a number of related concepts such as refundable financial assistance, shared taxes, or public support. In the next part, the author defines the concept of subsidy and compares individual legal provisions. The author thereafter defines the relationship between subsidies and the law, its legal entities and contents. The author afterwards proceeds to the analysis of the overall process of subsidizing. Firstly, the author delimits important changes that were approved within the scope of subsidy providing. Consequently, the author focuses on the individual stages of the process, i.e. from planning to completion of the process alongside with the initial decision and subsequent examination. The last part of the thesis, the author applies a particular policy subsidy to a generally

described process from the previous part. The author concludes the thesis by analysing the individual steps and draws attention to specified shortcomings.

Klíčová slova

Dotace, dotační vztah, proces poskytování dotací

Key words

Subsidies, subsidy relationship, process of subsidizing