

**Univerzita Palackého v Olomouci**

**Právnická fakulta**

**Kateřina Kratochvílová**

**Problematika porušování rozpočtové kázně**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2018**

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Problematika porušování rozpočtové kázně vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Šumperku dne 27. března 2018

.....

Kateřina Kratochvílová

## **Poděkování**

Poděkování patří vedoucí diplomové práce a paní děkance JUDr. Zdence Papouškové, Ph.D. za připomínky a podněty při vypracování této diplomové práce. Dále bych chtěla poděkovat panu doc. JUDr. Michaelu Kohajdovi, Ph.D. za odborné rady. Především bych však chtěla poděkovat svým nejbližším, kteří mi byli během souběžného studia dvou vysokých škol velkou oporou.

## Seznam použitých zkratk

**DŘ** zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

**EU** Evropská unie

**NKÚ** Nejvyšší kontrolní úřad

**NSS** Nejvyšší správní soud

**NUTS II** regiony soudržnosti

**OLAF** Evropský úřad pro boj proti podvodům

**PRK** porušení rozpočtové kázně

**rozpočtová pravidla či RozPr** zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

**RozPr územních rozpočtů** zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

**ÚOHS** Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

**ÚSC** územní samosprávný celek

**ZDVZ** zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

# Obsah

Seznam použitých zkratk	4
Obsah	5
Úvod	8
1 Základní pojmy související s problematikou porušení rozpočtové kázně	10
1.1 Veřejné rozpočty	10
1.1.1 Rozpočtová soustava a veřejné rozpočty	11
1.1.2 Obsah veřejných rozpočtů	12
1.1.3 Dotace a návratná finanční výpomoc	16
1.1.4 Poskytnutí dotace	17
1.2 Kontrola v souvislosti s porušením rozpočtové kázně	19
1.2.1 Finanční kontrola a její právní úprava	19
1.2.2 Daňová kontrola	22
1.2.3 Výsledek finanční a daňové kontroly	23
1.2.4 Kontrola rozpočtového hospodaření	24
2 Právní úprava porušení rozpočtové kázně	27
2.1 Porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)	28
2.1.1 Působnost zákona	28
2.1.2. Vymezení pojmu	28
2.2 Porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů	29
2.2.1. Působnost zákona	29
2.2.2 Vymezení pojmu	30
2.3 Právní úprava rozpočtových pravidel a porušení rozpočtové kázně v zahraničí	30
2.3.1. Slovenská republika	30

2.3.2. Polská republika .....	32
3 Porušení rozpočtové kázně.....	33
3.1 Okamžik porušení rozpočtové kázně.....	33
3.2 Porušitelé rozpočtové kázně.....	33
3.3 Postup při zjištění porušení rozpočtové kázně.....	34
3.3.1. Sankce za porušení rozpočtové kázně .....	34
3.3.2. Prostředky obrany.....	36
4 Příklady porušení rozpočtové kázně.....	39
4.1 Příklady porušení rozpočtové kázně podle zákona o rozpočtových pravidlech.....	39
4.2 Příklady porušení rozpočtové kázně podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.....	42
4.3 Příklady porušení rozpočtové kázně v oblasti veřejných zakázek.....	43
4.3.1 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.....	45
5 Porušení rozpočtové kázně zjištěné kontrolními orgány a dopad na státní rozpočet.....	48
5.1 Porušení rozpočtové kázně zjištěné orgány finanční správy.....	48
5.1.1 Kontroly provedené v roce 2014.....	49
5.1.2 Kontroly provedené v roce 2015.....	49
5.1.3 Kontroly provedené v roce 2016.....	49
5.2 Porušení rozpočtové kázně zjištěné Nejvyšším kontrolním úřadem .....	50
5.2.1 Kontroly provedené v roce 2014.....	50
5.2.2 Kontroly provedené v roce 2015.....	51
5.2.3 Kontroly provedené v roce 2016.....	51
5.3 Porušení rozpočtové kázně zjištěné vybranými ministerstvy ČR.....	53
Závěr.....	55
Zdroje.....	58
Přílohy.....	64

Abstrakt.....	67
Seznam klíčových slov.....	68

# Úvod

Téma diplomové práce v oboru finančního práva jsem si vybrala záměrně, jelikož se zajímám o oblast finančního práva a také z důvodu mého paralelního studia na ekonomické fakultě, kde studuji obor Veřejná ekonomika a správa. Finanční právo je v dnešní době velice aktuální a v praxi velmi často využívané právní odvětví. Především oblast veřejných finančních prostředků se dotýká každého z nás, proto je velice užitečné mít povědomí o právní úpravě v této oblasti. Doufám, že nabyté vědomosti při studiu zdrojů ke své diplomové práci využiji při své budoucí právně-ekonomické praxi.

Důvodem výběru tématu „Problematika porušování rozpočtové kázně“ je především aktuálnost a četnost problematiky. NKÚ v roce 2015 oznámil ve své výroční zprávě, že objem finančních prostředků v oznámeních o porušení rozpočtové kázně se oproti roku 2014 ztrojnásobil, a to z jedné miliardy na tři miliardy korun.<sup>1</sup> Dalším důvodem výběru tématu je, že tato oblast není ve vědecké sféře dostatečně řešena a proto je možné v diplomové práci dojít k zajímavým a užitečným závěrům. Diplomová práce se zaměří na uvedenou problematiku z právního a částečně i ekonomického pohledu.

Hlavním cílem práce bude nalézt odpovědi na hypotetické otázky, kterými jsou:

1. Jaký dopad má porušení rozpočtové kázně na státní rozpočet? Dochází k částečnému návratu finančních prostředků do státního rozpočtu?
2. Vyžaduje právní úprava rozpočtových pravidel na úrovni státního rozpočtu a rozpočtů územních samosprávných celků podobné, nebo odlišné znaky?

Vedlejší cíle diplomové práce jsou:

1. Vymezit problematiku porušení rozpočtové kázně. Zhodnotit právní úpravu této oblasti.
2. Obecně vymezit způsoby porušení a analyzovat právní a ekonomické následky porušení.
3. Přiblížit danou problematiku na konkrétních příkladech.

---

<sup>1</sup>NKÚ. *Výroční zpráva 2014* [online]. NKÚ.cz, datum neuváděno [cit. 08. 01. 2018]. Dostupné na: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocnizprava/vyrocnizprava-nku-2014.pdf>;

NKÚ. *Výroční zpráva 2015* [online]. NKÚ.cz, datum neuváděno [cit. 08. 01. 2018]. Dostupné na: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocnizprava/vyrocnizprava-nku-2015.pdf>



Diplomová práce bude rozdělena celkem do pěti kapitol. V první kapitole budou vymezeny základní pojmy související s problematikou porušení rozpočtové kázně, kterými jsou oblast veřejných rozpočtů a oblast jejich kontroly, při které může dojít ke zjištění porušení rozpočtové kázně. Ve druhé kapitole bude vymezen samotný pojem porušení rozpočtové kázně a právní úprava dané oblasti. Třetí kapitola se bude zabývat odpovědností za porušení rozpočtové kázně a následným postupem po zjištění porušení. Poslední kapitoly se budou zabývat konkrétními případy porušení rozpočtové kázně, z hlediska české judikatury a dále tím, jaké ekonomické dopady má porušení rozpočtové kázně na náš státní rozpočet. Na konci každé kapitoly bude uveden dílčí závěr a zhodnocení naplnění stanoveného cíle kapitoly.

Ke zpracování práce využiji odborných monografií, vědecké články, právní předpisy a k nim odpovídající komentáře. Pracovat budu také s judikaturou Nejvyššího správního soudu, krajských soudů a rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. K této problematice lze nalézt také mnoho elektronických zdrojů, z nichž budu čerpat, především z oficiálních internetových stránek Finanční správy, Ministerstva financí ČR a Nejvyššího kontrolního úřadu. Informace budu získávat také formou dotazů odborníků pracujících v dané oblasti ekonomie a práva a dále pomocí dotazů příslušných složek veřejné správy podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Práce bude zpracována pomocí následujících vědeckých metod: metody deskripce, metody analýzy, metody komparace, metody syntézy a metody dotazování. Stěžejními metodami bude metoda deskripce a metoda analýzy. Pomocí metody analýzy budu hodnotit nastudované zdroje a činit z nich potřebné závěry. Metodu komparace využiji, při porovnání právních předpisů v české právní úpravě, ale i při porovnání českého práva se zahraniční úpravou. V celé práci budou průběžně komparovány dva základní právní předpisy upravující rozpočtová pravidla. Metodu dotazování využiji, při čerpání informací od odborníků. V neposlední řadě bude využita metoda syntézy, pomocí, které se budu snažit o myšlenkové propojení získaných poznatků a pochopení vzájemných souvislostí jevů.

V práci se budu snažit objasnit svůj postoj k dané problematice a nastínit možná řešení zjištěných nedostatků.

# 1 Základní pojmy související s problematikou porušení rozpočtové kázně

První kapitola práce je zaměřena na uvedení základních pojmů souvisejících s problematikou porušení rozpočtové kázně, (dále jen PRK). Vymezení základních pojmů považuji za důležité z hlediska stanovených cílů práce. Kapitola je rozdělena do dvou podkapitol. Cílem první podkapitoly je představení oblasti veřejných rozpočtů. V první podkapitole budou nejprve představeny veřejné rozpočty, jejich vztah k rozpočtové soustavě a jejich obsah. Z hlediska obsahu se zaměřím především na oblast poskytování finančních prostředků z veřejných rozpočtů. Cílem druhé podkapitoly je uvést kontrolní mechanismy, které mohou následovat po získání finančních prostředků z veřejných rozpočtů a v jejichž důsledku může dojít ke zjištění problematiky PRK.

## 1.1 Veřejné rozpočty

Veřejné rozpočty představují významnou složku veřejných financí. Podle profesora Bakeše jsou veřejné finance z právního pohledu „*soubornem peněžních vztahů souvisejících s tvorbou, rozdělováním a použitím peněžní masy a jejich částí v subjektech a orgánech veřejného sektoru.*“<sup>2</sup> Z ekonomického pohledu jsou veřejné finance podle docentky Hamerníkové „*specifické finanční vztahy a operace probíhající v rámci ekonomického systému mezi orgány a institucemi veřejné správy na straně jedné a ostatními subjekty na straně druhé (tj. občany, domácnostmi, firmami, neziskovými organizacemi apod.)*.“<sup>3</sup>

Veřejné rozpočty jsou nepostradatelnými finančními nástroji, soustřeďují veřejné peněžní prostředky a jsou základním dokumentem pro hospodaření ve veřejném sektoru. Veřejný rozpočet je možné chápat jako plánovací dokument, který obsahuje očekávané příjmy a výdaje. V neposlední řadě slouží veřejný rozpočet jako kontrolní nástroj a informuje nás o splnění plánovaných cílů a záměrů.<sup>4</sup>

Veřejný rozpočet má několik podob. Veřejný rozpočet můžeme chápat jako peněžní fond, který soustřeďuje finanční prostředky a je vytvářen na principu nedobrovolnosti a nenávratnosti. Veřejný rozpočet můžeme dále chápat jako bilanci, kdy porovnáváme příjmy a výdaje tohoto rozpočtu. Z hlediska bilance mohou být veřejné rozpočty *vyrovnané*, kde příjmy se rovnají

---

<sup>2</sup> BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 7.

<sup>3</sup> HAMERNÍKOVÁ, Bojka. *Veřejné finance*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s. 11.

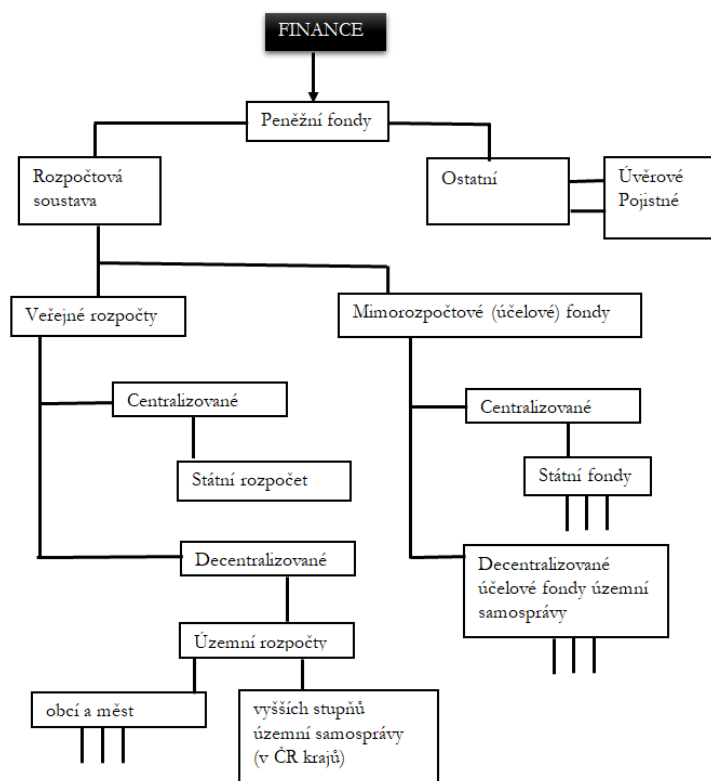
<sup>4</sup> KERLINOVÁ, Alena. *Metoda a ekonomické limity regulace ve finančním právu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013. s. 162.

výdajům, *přebytkové*, kde příjmy převyšují výdaje, nebo *deficitní*, ve kterých příjmy jsou nižší než výdaje. Veřejný rozpočet je také třeba chápat jako nástroj veřejné politiky, který slouží k řízení veřejného sektoru. V neposlední řadě je veřejný rozpočet také důležitým finančním plánem na rozpočtové období. Tato podoba veřejného rozpočtu je zásadní z hlediska plánování budoucích peněžních transferů, zdrojů financování investic a veřejných zakázek.<sup>5</sup>

### 1.1.1 Rozpočtová soustava a veřejné rozpočty

V odborné literatuře lze nalézt mnoho vymezení rozpočtové soustavy. Některé zdroje uvádí, že se jedná o soustavu rozpočtových orgánů a institucí, které se starají o tvorbu a užití veřejných prostředků. Jiné zdroje uvádí, že se jedná o soustavu veřejných rozpočtů a vztahy mezi nimi.<sup>6</sup> V této části bude především vymezena rozpočtová soustava z hlediska vztahu k veřejným rozpočtům. Pro bližší pochopení vzájemného vztahu uvádím následující obrázek:

**Obrázek č. 1:**<sup>7</sup>



<sup>5</sup> PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. s. 100-114

<sup>6</sup> HALÁSEK: *Veřejná ekonomika*, s. 61.; MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 91.

<sup>7</sup> PEKOVÁ: *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*, s. 97., vlastní zpracování.

Z obrázku lze vidět, že veřejné rozpočty jsou podmnožinou veřejných financí, peněžních fondů a jednou z hlavních částí rozpočtové soustavy. Obrázek dále ukazuje, že v České republice jsou vymezeny dvě úrovně veřejných rozpočtů a to úroveň centrální a územní.

#### **Centrální úroveň veřejných rozpočtů se dělí na:**

- státní rozpočet,
- státní fondy,
- majetkové fondy a
- Národní fond.

#### **Územní úroveň veřejných rozpočtů se dělí na:**

- rozpočty krajů,
- rozpočty obcí,
- rozpočty Regionálních rad soudržnosti a
- rozpočty organizačních složek a příspěvkových organizací.<sup>8</sup>

Rozdělení veřejných rozpočtů na jednotlivé úrovně je klíčové z důvodu odlišností veřejných rozpočtů na těchto úrovních, které jsou dány především jejich právní úpravou, strukturou a schvalovacími postupy.<sup>9</sup>

### **1.1.2 Obsah veřejných rozpočtů**

Obsahem veřejných rozpočtů jsou jejich příjmy a výdaje. Pomocí příjmů a výdajů z veřejných rozpočtů, vznikají vazby na další rozpočty, například ve formě poskytování dotací, návratných finančních výpomocí apod. Převody peněžních prostředků z jednoho veřejného rozpočtu do druhého nebo z veřejného rozpočtu soukromým subjektům se nazývají transfery, které se značí tím, že nedochází k protiplnění.<sup>10</sup>

Výdaje veřejného rozpočtu se dělí na výdaje, jejichž výši je možné ovlivnit a jejichž výši není možné ovlivnit, tyto se nazývají mandatorními výdaji. Mandatorní výdaje jsou stanoveny zákonem a patří mezi ně například výdaje na dávky státní sociální podpory.<sup>11</sup> Zatímco příjmy

---

<sup>8</sup> HAMERNÍKOVÁ: *Veřejné finance*, s. 166.; HALÁSEK: *Veřejná ekonomika*, s. 61

<sup>9</sup> ŠTEFANKOVÁ, Blanka. *Průvodce veřejnými rozpočty*. 1. vydání. Místo vydání neuvedeno: Český institut interních auditorů, o. s., 2012. s. 8.

<sup>10</sup> BORKOVEC, Aleš. *Veřejné finance se zaměřením na rozpočtové právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2002. s. 13- 15.

<sup>11</sup> MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 101.

veřejného rozpočtu jsou projevem určitého očekávání, které jsou založeny na ekonomických odhadech.<sup>12</sup>

Příjmy a výdaje státního rozpočtu jsou vymezeny v § 6 a 7 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých zákonů (rozpočtová pravidla), (dále jen „RozPr“).

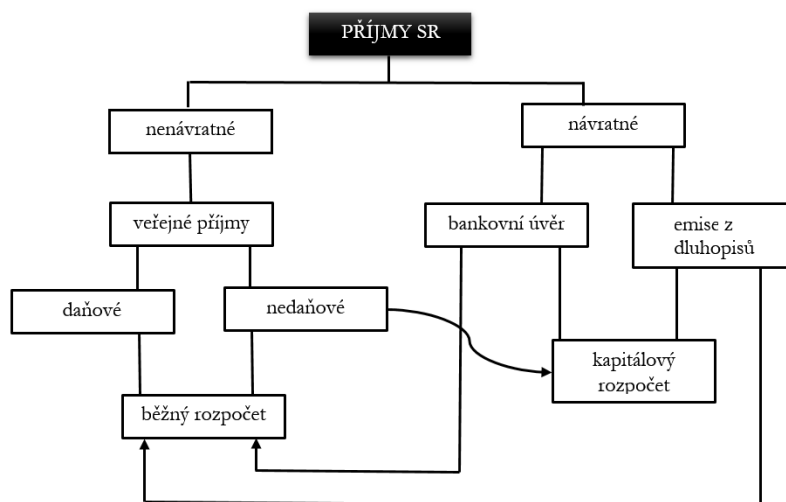
Příjmy a výdaje rozpočtu obce a kraje jsou vymezeny v § 7-10 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „RozPr územních rozpočtů“).

### Příjmy a výdaje státního rozpočtu

Níže jsou uvedeny dva obrázky zobrazující základní rozdělení příjmů a výdajů státního rozpočtu. V souvislosti s tématem práce se však zaměřím na příjmy a výdaje, které souvisí s problematikou PRK.

Státní rozpočet je považován za nejdůležitější veřejný rozpočet, protože koncentruje největší objem příjmů z rozpočtů v rozpočtové soustavě. Příjmy státního rozpočtu se dělí na návratné a nenávratné. Mezi návratné příjmy státního rozpočtu patří především půjčky a úvěry. Mezi nenávratné příjmy patří především daně, poplatky a odvody.<sup>13</sup> Podle § 6 písm. f) RozPr, jsou příjmem státního rozpočtu sankce za PRK.<sup>14</sup> Sankcemi za PRK, které je třeba odvést do státního rozpočtu, se rozumí vyměřený odvod případně penále.<sup>15</sup>

Obrázek č. 2:<sup>16</sup>



<sup>12</sup> MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 101.

<sup>13</sup> MARKOVÁ: *Finanční právo*. s. 115.

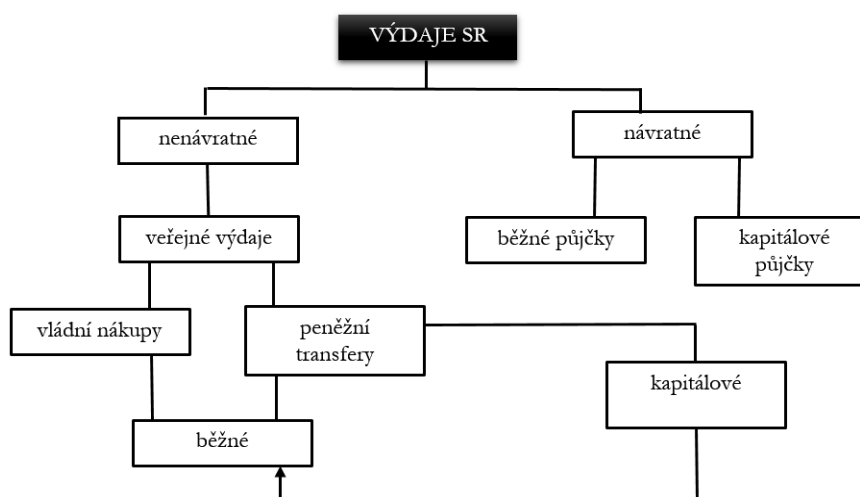
<sup>14</sup> § 6 písm. f) RozPr

<sup>15</sup> MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. s. 104.

<sup>16</sup> PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. s. 135., vlastní zpracování.

Výdaje státního rozpočtu lze stejně jako příjmy dělit na návratné a nenávratné. Mezi návratné výdaje patří poskytnuté půjčky ze státního rozpočtu. Mezi nenávratné výdaje patří především výdaje na činnost organizačních složek státu, na dluhovou službu a dále mandatorní výdaje, kterými jsou například různé druhy dávek (nemocenského pojištění, sociální péče, atd...).<sup>17</sup> Podle § 7 RozPr tvoří velkou část výdajů státního rozpočtu, výdaje na dotace a návratné finanční výpomoci. Mezi nejdůležitější a nejčastěji se vyskytující, patří dotace poskytnuté územním samosprávným celkům, právnickým a fyzickým osobám.<sup>18</sup> Dotace neboli peněžní transfery jsou nenávratným výdajem, které lze dělit na běžné a kapitálové. Kapitálové dotace slouží na pořízení investic.<sup>19</sup>

**Obrázek č. 3:**<sup>20</sup>



Ze státního rozpočtu je poskytován velký objem finančních prostředků ve formě dotací a návratných finančních výpomocí na různé účely. V souvislosti s PRK však může docházet k částečnému návratu těchto finančních prostředků ve formě odvodu a penále za PRK uhrazených příjemcem dotace zpět do státního rozpočtu.

<sup>17</sup> MARKOVÁ: *Finanční právo*. s. 112 – 113.

<sup>18</sup> § 7 RozPr

<sup>19</sup> PEKOVÁ: *Věřejné finance: teorie a praxe v ČR*. s. 129.

<sup>20</sup> PEKOVÁ: *Věřejné finance: teorie a praxe v ČR*. s. 128.

## Příjmy a výdaje rozpočtů územních samosprávných celků

Základními územními samosprávnými celky jsou obce a kraje.<sup>21</sup> Územní samospráva se značí tím, že je oprávněna samostatně rozhodovat o svých záležitostech a samostatně hospodařit, i přesto je zde silné působení státu na územní samosprávu. „*Stát ovlivňuje postavení, funkce i hospodaření územní samosprávy prostřednictvím legislativy i prostřednictvím přerozdělování finančních prostředků.*“<sup>22</sup> Rozpočty obcí a krajů jsou napojeny na státní rozpočet prostřednictvím dotací a návratných finančních výpomocí poskytnutých ze státního rozpočtu.<sup>23</sup>

Mezi příjmy rozpočtu obce patří především příjmy z vlastního majetku a vlastní činnosti, výnosy z daní, příjmy z místní poplatků a peněžité dary.<sup>24</sup> Podle § 7 písm. g), h) RozPr územních rozpočtů jsou příjmem rozpočtu obce také dotace z rozpočtu kraje, státního rozpočtu a státních fondů.<sup>25</sup> Dotace obci jsou poskytovány prostřednictvím rozpočtu kraje, takové dotace jsou nazývány jako „*tzv. průtokové dotace.*“<sup>26</sup>

Mezi příjmy rozpočtu kraje patří stejně jako u rozpočtu obce příjmy z vlastního majetku a vlastní činnosti, výnosy z daní a peněžité dary. Příjmem rozpočtu kraje však nejsou příjmy z místních poplatků na rozdíl od rozpočtu obce. Mezi příjmy rozpočtu kraje patří podle § 8 písm. f) RozPr územních rozpočtů dotace ze státního rozpočtu a státních fondů.<sup>27</sup>

Mezi výdaje z rozpočtu obce patří především úhrada závazků obce, vyplývajících z povinností uložených zákony, tak i z uzavřených smluvních vztahů, výdaje na vlastní činnost a úhrada úroků z úvěrů a půjček.<sup>28</sup>

Výdaje z rozpočtu kraje jsou velmi podobné jako výdaje z rozpočtu obce.<sup>29</sup> Mezi výdaje však navíc patří výdaje na dotace do rozpočtu obcí v kraji a do Regionálních rad regionů soudržnosti ve smyslu § 10 písm. e), k) RozPr územních rozpočtů.<sup>30</sup>

---

<sup>21</sup> čl. 99 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

<sup>22</sup> PEKOVÁ: *Věřejné finance: teorie a praxe v ČR*. s. 136.

<sup>23</sup> MARKOVÁ: *Finanční právo*. s. 117.

<sup>24</sup> § 7 RozPr územních rozpočtů

<sup>25</sup> „tamtéž“

<sup>26</sup> ŠTEFANKOVÁ: *Průvodce veřejnými rozpočty*, s. 46.

<sup>27</sup> § 8 písm. f) RozPr územních rozpočtů

<sup>28</sup> „tamtéž“ § 9

<sup>29</sup> „tamtéž“ § 10

<sup>30</sup> „tamtéž“ § 10 písm. e, k

### 1.1.3 Dotace a návratná finanční výpomoc

Problematika PRK souvisí především s poskytováním finančních prostředků z veřejných rozpočtů, kterými jsou dotace a návratné finanční výpomoci, které umožňují jejich příjemcům snížit náklady, které by museli za běžného fungování hradit ze svých zdrojů.<sup>31</sup> Vymezení pojmu dotace je upraveno v § 3 písm. a) RozPr ze kterého vyplývá, že dotací se rozumí peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel. V § 3 písm. b) téhož zákona je vymezen pojem návratné finanční výpomoci, kterou jsou finanční prostředky ze stejných zdrojů jako u dotací poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám bezúročně na stanovený účel, na rozdíl od dotace, je však nutné tyto prostředky vrátit zpět do státního rozpočtu.<sup>32</sup> V RozPr územních rozpočtů je dotace a návratná finanční výpomoc vymezena stejným způsobem jako v RozPr, rozdíl spočívá jen v rozpočtech, ze kterých jsou peněžní prostředky poskytovány. Jedná se o peněžní prostředky poskytnuté z rozpočtu územního samosprávného celku, z rozpočtu městské části hlavního města Prahy a z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti.<sup>33</sup> Rozdíl mezi dotací a návratnou finanční výpomocí spočívá v tom, že dotace je nenávratným výdajem veřejných rozpočtů. Je třeba také zmínit, že dle zákonů o rozpočtových pravidlech na dotaci ani na návratnou finanční výpomoc není právní nárok, zvláštní právní předpisy však mohou stanovit jinak.<sup>34</sup>

Dotace a návratné finanční výpomoci jsou v posledních letech významnou výdajovou položkou především ze státního rozpočtu. Dotace poskytnuté ze státního rozpočtu do rozpočtů územních samosprávných celků jsou projevem přerozdělovacího procesu a projevem principu solidarity s územními samosprávnými celky.<sup>35</sup> Tyto přerozdělovací procesy se uskutečňují prostřednictvím peněžních transferů ve formě účelových nebo bezúčelových dotací a podílů na výnosech daní centralizovaných v ústředních rozpočtech.<sup>36</sup> Dotace a návratné finanční výpomoci mohou být poskytovány také z rozpočtů územních samosprávných celků, pro tento účel RozPr územních rozpočtů ve svém § 10a odst. 2 dále rozeznávají tři druhy dotací a návratných finančních výpomocí, a to:

---

<sup>31</sup> KINCL, Michael. *Veřejná podpora v příkladech a poznámkách*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 51.

<sup>32</sup> § 3 RozPr

<sup>33</sup> § 10a písm. b), c) RozPr územních rozpočtů

<sup>34</sup> § 2 odst. 3 RozPr; §10a odst. 2 RozPr územních rozpočtů

<sup>35</sup> MARKOVÁ: *Finanční právo*, s. 114.

<sup>36</sup> BAKEŠ: *Finanční právo*, s. 113.



- tzv. programové dotace a návratné finanční výpomoci (účel je stanoven poskytovatelem v programu),
- tzv. individuální dotace a návratné finanční výpomoci (účel stanoví žadatel v žádosti) a
- dotace, u kterých je účel stanoven na základě zvláštního právního předpisu.<sup>37</sup>

Z výše uvedeného vyplývá, že lze rozlišovat mezi několika druhy dotací. Rozpočtová pravidla vymezují dotaci jako peněžní prostředky poskytnuté na určitý účel, z tohoto důvodu jsou v této práci podstatné dotace účelové, které jsou také předmětem kontrol.

Významnou část dotací proudících do státního rozpočtu i rozpočtů územních samosprávných celků tvoří také dotace poskytované ze strukturálních fondů Evropské unie, které představují formu finanční výpomoci státům Evropské unie a slouží k podpoře jejich hospodářského růstu. V programovém období 2014 - 2020 byly pro Českou republiku vyčleněny prostředky ve výši 24 miliard korun.<sup>38</sup> Tato práce se zaměřuje především na poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu a rozpočtů územních samosprávných celků, proto nebude podrobně rozebíráno poskytování dotací z rozpočtu EU.

#### 1.1.4 Poskytnutí dotace

Proces poskytování dotací a návratných finančních výpomocí byl dříve upraven jen v RozPr v hlavě III., a tento postup se přizpůsobeně aplikoval na poskytování dotací a návratných finančních podle zákona o RozPr územních rozpočtů, kde postup poskytování dotací a návratných finančních výpomocí nebyl samostatně upraven.<sup>39</sup> Novelou zákona č. 24/2015 Sb.<sup>40</sup>, byl proces poskytování dotací a návratných finančních výpomocí vtělen také do RozPr územních rozpočtů, což přineslo sjednocení právní úpravy procesu poskytování dotací a návratných finančních výpomocí z územních rozpočtů.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> RIGEL, BOUŠKA, MLYNÁŘ: *Komentář ke zákonu o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů*, s. 61; § 10a RozPr

<sup>38</sup> MMR. *Fondy EU v ČR, Programové období 2014-2020*. Dotaceeu.cz, datum neuvedeno [cit. 02. 11. 2017]. Dostupné na: <http://www.dotaceeu.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020>

<sup>39</sup> ŠTEFANKOVÁ: *Průvodce veřejnými rozpočty*, s. 46.

<sup>40</sup> Aktuální znění: zákon č. 24/2015 Sb., ze dne 20. ledna 2015, 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

<sup>41</sup> RIGEL, Filip, BOUŠKA, Michal, MLYNÁŘ, Robin. *Komentář ke zákonu o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017. s. 61.

V souvislosti s poskytováním dotací a návratných finančních výpomocí, je třeba vymezit základní pojmy:

- poskytovatel dotace – ten, z jehož rozpočtu a na základě jeho rozhodnutí je dotace, nebo návratná finanční výpomoc poskytována,
- příjemce dotace – ten, kdo přijímá dotaci nebo návratnou finanční výpomoc do svého rozpočtu,
- finanční vypořádání dotace a návratné finanční výpomoci – přehled o čerpání a použití peněžních prostředků a jejich vrácení,
- program pro poskytování dotací nebo návratných finančních výpomocí – souhrn věcných, časových a finančních podmínek poskytnuté podpory dle účelu stanoveného v programu.<sup>42</sup>

Dotace a návratné finanční výpomoci jsou jedním z druhů veřejné podpory. Pokud se nejedná o dotace a návratné finanční výpomoci, které musí být povinně poskytnuty na základě zákona, poskytují se dotace vždy na základě žádosti. Žádost o poskytnutí dotace musí obsahovat základní náležitosti, kterými jsou osobní údaje žadatele, částka, která je požadována, odůvodnění podané žádosti, účel, na který bude částka použita a předpokládaná doba dosažení účelu.<sup>43</sup> Pokud je žádosti o dotaci nebo návratnou finanční výpomoc vyhověno je vydáno písemné rozhodnutí v případě peněžních prostředků poskytnutých podle zákona o rozpočtových pravidlech. Prostředky poskytnuté na základě zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů jsou poskytnuty na základě veřejnoprávní smlouvy.<sup>44</sup> V případě poskytnutí peněžních prostředků ÚSC ze státního rozpočtu, je třeba, aby veřejnoprávní smlouva byla v souladu s podmínkami stanovenými poskytovatelem dotace nebo návratné finanční výpomoci.<sup>45</sup>

Jak v rozhodnutí, tak i ve veřejnoprávní smlouvě je možné stanovit podmínky, jejichž porušení bude považováno za méně závažné.<sup>46</sup> Vymezení méně závažného porušení má vliv především při stanovení odvodu za PRK. Poskytovatel by měl vždy stanovit podmínky přesně, srozumitelně, s ohledem na účel, ke kterému byly peněžní prostředky poskytnuty, aby

---

<sup>42</sup> RIGEL, Filip, BOUŠKA, Michal, MLYNÁŘ, Robin. *Komentář ke zákonu o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů*. s. 63-64.; § 10a RozPr

<sup>43</sup> PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávních celků*. 5. vydání. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2016. s. 18.

<sup>44</sup> § 10a odst. 5 RozPr územních rozpočtů; § 14 odst. 4 RozPr

<sup>45</sup> PETEROVÁ: *Finanční hospodaření územních samosprávních celků*. s. 19.

<sup>46</sup> § 10a odst. 6 a § 14 odst. 6 RozPr

nedocházelo vlivem nesprávně stanovených podmínek ke konstatování PRK kontrolními orgány a v důsledku toho k uložení sankce za toto porušení.

Dotace nebo návratné finanční výpomoci mohou být poskytovány dvojím způsobem. Mohou být poskytnuty dopředu tzv. ex ante, v takovém případě je jejich účelem hrazení výdajů, které nastanou, nebo mohou být poskytnuty zpětně tzv. ex post, pak je jejich účelem uhrazení výdajů, které již byly vynaloženy dříve, než byly peněžní prostředky poskytnuty.<sup>47</sup>

Od 01. 01. 2018 je účinná novela RozPr provedená zákonem č. 367/2017<sup>48</sup>, která upravuje vztah poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu ke správnímu řádu. Podle této novely se nově na proces poskytování dotací a návratných finančních výpomocí použije správní řád. Některé otázky však zůstanou upraveny odlišně od správního řádu, například otázka účastenství. Proces poskytování dotací je nově jednostupňový. Již není možné proti rozhodnutí poskytovatele podat odvolání a rozklad. Využití obnovy řízení je rovněž vyloučeno. Přezkumné řízení je možné využít jen omezeně.<sup>49</sup>

## 1.2 Kontrola v souvislosti s porušením rozpočtové kázně

V obecném pojetí kontrola funguje jako zpětná vazba, kdy hodnotíme skutečný stav se stavem plánovaným.<sup>50</sup> Součástí každé kontroly je sledování, popisování a hodnocení určité činnosti. Kontrola se vyskytuje v různých oblastech a je součástí právního řádu každého státu.<sup>51</sup>

### 1.2.1 Finanční kontrola a její právní úprava

Subsystémem kontroly je kontrola finanční, která je klíčová z hlediska problematiky PRK. Podle profesora Bakeše má finanční kontrola „*veřejnomocenský charakter*“ a slouží ke kontrole hospodaření s finančními prostředky ve veřejné správě.<sup>52</sup>

Právní rámec kontroly hospodaření s veřejnými financemi tvoří zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, který upravuje finanční kontrolu vykonávanou mezi orgány

<sup>47</sup> MINAŘÍK, Jan. *Kontrola nakládání s dotacemi ze strany finančních úřadů*. Smocr.cz, datum prosinec 2010 [cit. 02. 11. 2017]. Dostupné na: [www.smocr.cz/data/fileBank/c3e75ea7-80dd-4da5-ad60-9e1b8e11ea3c.ppt](http://www.smocr.cz/data/fileBank/c3e75ea7-80dd-4da5-ad60-9e1b8e11ea3c.ppt)

<sup>48</sup> aktuální znění: zákon č. 367/2017, ze dne 16. října 2017, kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

<sup>49</sup> § 14 g – 14 q RozPr; ŽUROVEC, Michal. *Novela rozpočtových pravidel vyhlášena ve Sbírce zákonů*. Ministerstvo financí.cz, 08. 11. 2017 [cit. 21. 11. 2017]. Dostupné na: <http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2017/novela-rozpocetovych-pravidel-vyhlasena-v-30070>

<sup>50</sup> HALÁSEK: *Veřejná ekonomika*, s. 83.

<sup>51</sup> VONDRÁČKOVÁ: *Finanční právo*, s. 77

<sup>52</sup> „tamtéž“

veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy. Mezi hlavní cíle finanční kontroly podle tohoto zákona patří zajištění ochrany veřejných prostředků před riziky vyplývajícími z porušování právních předpisů, včasné informování vedoucích orgánů veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky a hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.<sup>53</sup> Prováděcí vyhláškou k tomuto zákonu je vyhláška č. 416/2004 Sb.<sup>54</sup>, kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. Tato vyhláška stanovuje podrobnosti o kontrolních metodách a postupech.

Mezi další právní předpisy, které upravují finanční kontrolu, řadíme například: zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích atd., které obsahují „*věcně identickou materii*“ jako zákon o finanční kontrole.<sup>55</sup>

Finanční kontrola je tvořena třemi subsystémy, a to: veřejnosprávní kontrolou, finanční kontrolou vykonávanou podle mezinárodních smluv a vnitřním kontrolním systémem, který se dále dělí na řídicí kontrolu a interní audit.<sup>56</sup>

Veřejnosprávní kontrola je kontrola vykonávaná Ministerstvem financí, územními samosprávnými celky, správci kapitol státního rozpočtu a územními finančními orgány. Slouží ke kontrole vlastního hospodaření kontrolním subjektem, ale i ke kontrole hospodaření subjektu, kterému poskytuje finanční prostředky (například ve formě dotací).<sup>57</sup>

Finanční kontrola vykonávaná podle mezinárodních smluv je zaměřena na kontrolu hospodaření s finančními prostředky plynoucími ze zahraničí. Tuto kontrolu mohou provádět mezinárodní organizace na základě mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána, pokud sledují své finanční zájmy na našem území. Mohou také požadovat od dotčených orgánů součinnost při výkonu této kontroly.<sup>58</sup>

---

<sup>53</sup> § 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)

<sup>54</sup> aktuální znění: vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.

<sup>55</sup> VONDRÁČKOVÁ: *Finanční právo*, s. 77-78

<sup>56</sup> PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 5. vydání. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2016. s. 121.

<sup>57</sup> HAMERNÍKOVÁ: *Veřejné finance*, s. 184.

<sup>58</sup> HAMERNÍKOVÁ: *Veřejné finance*, s. 184.; VONDRÁČKOVÁ: *Finanční právo*, s. 80.

V rámci vnitřního kontrolního systému se řídicí kontrolou rozumí kontrola vykonávaná odpovědným vedoucím orgánem veřejné správy, který dostává návrhy k přijetí opatření a odstranění nedostatků nezávisle na ostatních organizačních útvarech.<sup>59</sup> Vedoucím orgánem se v obci rozumí starosta obce, v kraji ředitel krajského úřadu a v hlavním městě Praze ředitel Magistrátu hlavního města Prahy.<sup>60</sup>

Interní audit je prováděn orgánem, který je nezávislý na instituci. Subjekty vykonávající interní audit jsou podřízeny vedoucímu orgánu veřejné správy a po dokonání kontroly předkládají vedoucímu orgánu veřejné správy doporučení. V doporučení uvádějí, co je možné zlepšit a jaké nedostatky je potřeba odstranit.<sup>61</sup>

Ve vztahu k PRK je cílem veřejnosprávní kontroly a kontroly vykonávané podle mezinárodních smluv odhalování případů PRK, zatímco vnitřní kontrolní systém slouží jako prevence předcházení samotnému porušení.

Nezávislým kontrolním orgánem je Nejvyšší kontrolní úřad, který je vyloučen z aplikace zákona o finanční kontrole č. 320/2001. Jeho působnost je zakotvena v čl. 97 Ústavy a upravena samostatným zákonem č. 166/1993, Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu. NKÚ vykonává kontrolu plnění státního rozpočtu a kontrolu hospodaření s majetkem státu, především zda je tento majetek využíván hospodárně a účelně.<sup>62</sup> NKÚ nekontroluje hospodaření krajů a obcí, výjimku však představuje situace, pokud „*vynakládají dotace ze státního rozpočtu.*“<sup>63</sup>

Dalším orgánem kontrolního systému je Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který kontroluje především dodržování zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Důležitou roli nakládání s veřejnými peněžními prostředky vykonává také tzv. laická kontrola. Kdy občané mohou vykonávat kontrolu hospodaření, prostřednictvím získávání informací o hospodaření na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup> VONDRÁČKOVÁ: *Finanční právo*, s. 80.

<sup>60</sup> PETEROVÁ: *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*, s. 122.

<sup>61</sup> VONDRÁČKOVÁ: *Finanční právo*, s. 81.

<sup>62</sup> HALÁSEK: *Veřejná ekonomika*, s. 90.

<sup>63</sup> HAMERNÍKOVÁ: *Veřejné finance*, s. 184.

<sup>64</sup> HAMERNÍKOVÁ: *Veřejné finance*, s. 185.

Mezi další orgány, které mohou vykonat finanční kontrolu u příjemce dotace, patří Evropský účetní dvůr, Evropská komise nebo Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF), které kontrolují nakládání s finančními prostředky poskytnutými z EU.<sup>65</sup>

### **Průběh finanční kontroly**

Obecným procesním předpisem v oblasti finanční kontroly je zákon č. 255/2012 Sb., kontrolní řád. Tento zákon se však nevztahuje na kontrolu vykonávanou NKÚ a daňovou kontrolu vykonávanou podle DŘ, z důvodu specifického charakteru těchto kontrol.<sup>66</sup> Kontrola může být zahájena na základě platného pověření ke kontrole, doručení oznámení o zahájení kontroly, případně provedením prvního z kontrolních úkonů.<sup>67</sup> Obsah finanční kontroly je vymezen obsahem rozhodnutí nebo veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci. Průběh finanční kontroly (veřejnosprávní a řídicí) se dělí z časového hlediska na kontrolu předběžnou, průběžnou a následnou. Kontrola předběžná probíhá před poskytnutím veřejné finanční podpory, která slouží především ke kontrole administrativních požadavků. Kontrola průběžná se zaměřuje především na ověření plnění stanovených podmínek příjemcem veřejné finanční podpory. Kontrola následná je prováděna po použití poskytnutých finančních prostředků, která se zaměřuje na to, zda bylo s poskytnutými finančními prostředky nakládáno hospodárně, efektivně a účelně a v souladu s právními předpisy.<sup>68</sup> Z hlediska PRK je klíčová kontrola následná při, které může dojít ke zjištění nedostatků a následnému konstatování PRK.

#### **1.2.2 Daňová kontrola**

Proces kontroly nakládání s finančními prostředky je velmi spletitý. Kontrola nakládání s finančními prostředky může probíhat podle zákona o finanční kontrole spolu s kontrolním řádem, nebo podle daňového řádu. Záleží na předmětu kontroly a také na tom, který orgán kontrolu vykonává.

Daňová kontrola probíhá podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. Účelem kontroly je rozhodnout o uložení odvodu, případně penále za PRK. Kontrola je zahájena finančním úřadem na základě podnětu jiného orgánu veřejné správy, nebo na základě vlastní vyhledávací

---

<sup>65</sup> BUDÍK, Josef: *Evropské strukturální fondy a jejich využívání*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., v edici EUPRESS, 2009, s. 56.

<sup>66</sup> JELÍNKOVÁ, Jitka. *Kontrolní řád: Správní řád (vybraná ustanovení)*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 10

<sup>67</sup> § 5 odst. 2 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

<sup>68</sup> § 11 a 26-27 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)

činnosti.<sup>69</sup> Při daňové kontrole je třeba dodržovat základní zásady stanovené DŘ, tedy zásadu vzájemné spolupráce mezi správcem daně a daňovým subjektem, zásadu nevěřejnosti, mlčenlivosti a rychlosti.<sup>70</sup>

Finanční úřad je oprávněn vyhledávat důkazy a opatřovat potřebná vysvětlení, dále může provést u daňového subjektu místní šetření za účelem vyhledání důkazů a provedení ohledání u daňových subjektů, za tímto účelem může správce daně požadovat předložení účetních záznamů, využívat programové vybavení, vstupovat na pozemky, do budov i dopravních prostředků. Daňový subjekt je povinen správci daně poskytnout potřebnou součinnost.<sup>71</sup>

V praxi často dochází k tomu, že subjekt je kontrolován více kontrolními orgány. K souběhu daňové kontroly s jinou finanční kontrolou se vyjádřil NSS ve svém rozsudku ze dne 18.07.2013, č.j. 1 Afs 54/2013 – 36, podle kterého „*daňovou kontrolu lze vykonat zcela nezávisle na jiných typech kontrol, ty nezakládají ve vztahu k daňové kontrole překážku věci rozhodnutí.*“<sup>72</sup>

### 1.2.3 Výsledek finanční a daňové kontroly

Každá kontrola musí být zakončena určitým výstupem kontrolujícího orgánu. Na základě výstupu lze zhodnotit, jak kontrolující orgán při kontrole postupoval a k jakým závěrům došel.

Výstupem finanční kontroly vykonané u orgánu veřejné správy podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole je podle § 13a odst. 2 uvedeného zákona zpráva o auditu, nebo podle § 12 odst. 1 zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád protokol o kontrole, který obsahuje kontrolní zjištění, tedy zjištěný stav věci a uvedení zjištěných nedostatků. Protokol o kontrole obsahuje poučení kontrolované osoby o povinnosti přijetí opatření k nápravě nedostatků a poučení o povinnosti informovat kontrolní orgán o tom, že nedostatky ve lhůtě byly odstraněny.<sup>73</sup> Proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu o kontrole je oprávněna

---

<sup>69</sup> MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor Financování územních rozpočtů a programového financování. *Porušení rozpočtové kázně*. Ministerstvo financí, datum neuváděno [cit. 18.10.2017]. Dostupné na: <<http://docplayer.cz/12496222-Poruseni-rozpocetove-kazne-odbor-financovani-uzemnich-rozpocetu-a-programove-financovani-ministerstvo-financi.html>>; STRNADOVÁ, Zuzana. *Konference o hospodaření a financování měst a obcí*. Regionservis.cz, 07.04.2016 [cit. 18.10.2017]. Dostupné na: [http://www.regionservis.cz/document/filename/4779/Poru\\_en\\_rozpo\\_tov\\_k\\_zn\\_p\\_i\\_erp\\_n\\_dotac\\_Strnadov\\_.pdf](http://www.regionservis.cz/document/filename/4779/Poru_en_rozpo_tov_k_zn_p_i_erp_n_dotac_Strnadov_.pdf)

<sup>70</sup> § 5 – 9 DŘ

<sup>71</sup> §78 – 82 DŘ

<sup>72</sup> rozsudek NSS ze dne 18.07.2013, č.j. 1 Afs 54/2013 – 36

<sup>73</sup> § 18- 19 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)

kontrolovaná osoba podat do 15 dnů ode dne doručení protokolu námitky. Námitky se podávají ke kontrolnímu orgánu.<sup>74</sup>

Výstupem kontroly daňové je zpráva o daňové kontrole, která obsahuje výsledek kontrolního zjištění a popisuje průběh daňové kontroly. Správce daně poté předloží kontrolní zjištění daňovému subjektu k vyjádření. Daňový subjekt je oprávněn ponechat si lhůtu k vyjádření.<sup>75</sup>

Podstatné je řádné zpracování výstupů z kontrol, protože tyto slouží jako podklad pro vydání rozhodnutí o odvodu (platebního výměru), který musí být řádně odůvodněn a musí obsahovat vyjádření k výstupům z kontrol. Z tohoto důvodu by měly kontrolní orgány, vždy dbát na to, aby ve výstupech byly zaznamenány všechny jejich úvahy, popis provedení důkazních prostředků a jejich hodnocení.

#### **1.2.4 Kontrola rozpočtového hospodaření**

V souvislosti s kontrolou finančních prostředků, je třeba také zmínit kontrolu rozpočtového hospodaření v průběhu rozpočtového roku v rámci státního rozpočtu a rozpočtů územních samosprávných celků.

#### **Kontrola státního rozpočtu v průběhu rozpočtového roku**

Kontrola je podstatnou součástí rozpočtového procesu. Rozpočtovým proces se rozumí „*postup platný pro sestavování, projednávání, schvalování, plnění a kontrolu plnění veřejných rozpočtů.*“,<sup>76</sup> Vláda je povinna hodnotit rozpočtové hospodaření a každé čtvrtletí podat zprávu Poslanecké sněmovně. Z tohoto důvodu musejí příjemci prostředků ze státního rozpočtu předkládat vládě potřebné údaje k tomu, aby mohlo být hodnoceno průběžné plnění jejich rozpočtů. Pokud by nedošlo k předložení požadovaných údajů, došlo by k pozastavení poskytování prostředků, do doby než by byly potřebné údaje poskytnuty. Zda je státní rozpočet plněn hodnotí správci kapitol státního rozpočtu a Ministerstvo financí ČR.<sup>77</sup>

Kontrola hospodaření s prostředky státního rozpočtu dříve probíhala podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, podle kterého kontrolu zajišťovalo Ministerstvo financí ČR, územní finanční orgány, krajské úřady a správci kapitol.<sup>78</sup> Tento zákon byl přijetím

---

<sup>74</sup> § 13 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

<sup>75</sup> § 88 DŘ

<sup>76</sup> MARKOVÁ, BOHÁČ: *Rozpočtové právo*, s. 188.

<sup>77</sup> MARKOVÁ: *Finanční právo*, s. 144.; MARKOVÁ, BOHÁČ: *Rozpočtové právo*, s. 208.

<sup>78</sup> MARKOVÁ: *Finanční právo*, s. 145.



zákonu č. 255/2012 Sb., kontrolní řád zrušen. Hlavním cílem přijetí nové právní úpravy bylo překonání duplicity právních úprav některých otázek, rozšíření působnosti oproti zákonu č. 552/1991 Sb., o státní kontrole i o kontroly vykonávané ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti a zvýšení efektivity kontrol.<sup>79</sup> Pokud dochází k poskytování prostředků ze státního rozpočtu, vztahuje se na kontrolu poskytování výše zmíněný zákon č. 320/2001 Sb., zákon o finanční kontrole ve veřejné správě.<sup>80</sup>

### **Vnitřní kontrola rozpočtového hospodaření územních samosprávných celků**

Kontrola vlastního hospodaření územních samosprávných celků probíhá podle zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích a podle zákona č. 129/2000 Sb., zákon o krajích, jedná se o kontrolu vnitřní, která je vyňata ze zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.<sup>81</sup> Zastupitelstvo obce i kraje mají povinnost zřídit dva výbory, a to výbor kontrolní a výbor finanční. Kontrolní výbor má za úkol v územních samosprávných celcích kontrolovat plnění úkolů zastupitelstvy a radami obcí a krajů a dále dodržování právních předpisů obecním a krajským úřadem. Finanční výbor kontroluje hospodaření s finančními prostředky obcí a krajů, vykonává kontrolu preventivní a průběžnou, ale může se podílet i na kontrole následné. Jeho funkce není jen kontrolní, ale i výkonná, jelikož musí plnit úkoly, které mu zadá zastupitelstvo. Finanční výbor kraje má širší okruh činností, protože musí navíc kontrolovat, jak nakládá obec s dotacemi, které jí kraj poskytl.<sup>82</sup>

Územní samosprávné celky musí také zajistit kontrolu podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, podle kterého kontrolují hospodaření s veřejnými prostředky u svých příspěvkových organizací a u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory, kterou jim poskytují.<sup>83</sup> Podstatný je také zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, který je provedením § 17 RozPr územních rozpočtů a vztahuje se na přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků, městských částí hlavního města Prahy, Regionálních rad regionů soudržnosti a dobrovolných svazků obcí.<sup>84</sup> Přezkoumání hospodaření obcí provádí auditor či auditorská společnost nebo krajský úřad v přenesené působnosti. Přezkoumání hospodaření krajů provádí Ministerstvo

---

<sup>79</sup> JELÍNKOVÁ, Jitka. *Kontrolní řád: Správní řád (vybraná ustanovení)*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 7

<sup>80</sup> MARKOVÁ: *Finanční právo*, s. 145.

<sup>81</sup> MARKOVÁ: *Finanční právo*, s. 145.

<sup>82</sup> MARKOVÁ, BOHÁČ: *Rozpočtové právo*, s. 225-226.

<sup>83</sup> MARKOVÁ, BOHÁČ: *Rozpočtové právo*, s. 226-227.

<sup>84</sup> § 17 RozPr územních rozpočtů

financí ČR.<sup>85</sup> Předmětem přezkoumání je hospodaření územního samosprávného celku za uplynulý kalendářní rok. Při přezkoumání se především zjišťuje, zda ÚSC dodržel povinnosti stanovené právními předpisy, zda byl dodržen účel, ke kterému byla poskytnuta dotace nebo návratná finanční výpomoc, a zda hospodaření územního samosprávného celku probíhalo podle schváleného rozpočtu. Výsledkem přezkoumání je zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření.<sup>86</sup>

### **Dílčí závěr**

Cílem první kapitoly bylo představit základní pojmy související s problematikou PRK. První podkapitola představila oblast veřejných rozpočtů, zejména státního rozpočtu a rozpočtů územních samosprávných celků, protože problematika PRK je přímo provázána s těmito rozpočty a při vynakládání finančních prostředků z těchto rozpočtů může dojít ke zjištění PRK. Představení oblasti veřejných rozpočtů v této práci bylo také důležité z důvodu naplnění cílů práce a to zkoumání dopadu PRK na státní rozpočet a dále porovnání úpravy PRK podle RozPr a RozPr územních rozpočtů. Z tohoto důvodu byla oblast veřejných rozpočtů a poskytování finančních prostředků z těchto rozpočtů, zejména dotací a návratných finančních výpomocí zařazena do první podkapitoly této práce. Druhá podkapitola představila oblast kontrolních mechanismů v souvislosti s PRK. Při jejich analýze bylo zjištěno, že systém kontrol vynakládání veřejných finančních prostředků je velmi komplikovaný a existuje několik kontrolních orgánů, které mohou při svých kontrolách zjistit PRK.

---

<sup>85</sup> PETEROVÁ: *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*, s. 25.

<sup>86</sup> PETEROVÁ: *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*, s. 84.

## 2 Právní úprava porušení rozpočtové kázně

V předchozí kapitole jsou vymezeny elementární pojmy, které jsou stěžejní, pro pochopení problematiky PRK. Následující kapitola se zaměří na právní úpravu a vlastní definici pojmu PRK.

Za porušení rozpočtové kázně lze obecně pokládat každý postup, kdy je nakládáno s veřejnými peněžními prostředky v rozporu s právními předpisy. Zákony však jasně vymezují, co je považováno za PRK. Definici lze nalézt ve dvou základních právních předpisech upravujících řešenou problematiku a to v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), který upravuje finanční hospodaření na úrovni státu, tento zákon bývá také někdy nazýván jako „tzv. velká rozpočtová pravidla“ a v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který upravuje finanční hospodaření na úrovni územních samosprávných celků, jimiž jsou obce a kraje, tento zákon bývá někdy nazýván jako „tzv. malá rozpočtová pravidla“. Definice PRK v obou zákonech jsou velmi podobné, přesto je třeba tyto formulace rozlišovat, z důvodu odlišného zaměření právních předpisů.

Samostatná právní úprava rozpočtových pravidel na úrovni státu a územních samosprávných celků je projevem decentralizace veřejných financí a vychází z principů fiskálního federalismu. Rozdělením právní úpravy do dvou zákonů došlo k překonání kodifikace, jejíž náznaky bylo možné nalézt v rozpočtových pravidlech z roku 1990.<sup>87</sup>

Mezi další právní předpisy České republiky, které obsahují právní úpravu PRK, patří například: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

---

<sup>87</sup> MRKÝVKA, Petr. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. 1. Vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta, 2012. s. 163.

## 2.1 Porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtové pravidla)

### 2.1.1 Působnost zákona

Působnost zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů je vymezena v § 1 tohoto zákona především v písm. d) podle, kterého RozPr upravují hospodaření s rozpočtovými prostředky organizačních složek státu, příspěvkových organizací státu zřízených těmito složkami, zařízení státu, které mají obdobné postavení jako organizační složka státu a Bezpečnostní informační služby.<sup>88</sup>

### 2.1.2. Vymezení pojmu

RozPr upravují porušení rozpočtové kázně v § 44 a 44a. Jako PRK při hospodaření z prostředky ze státního rozpočtu uvádí například tato jednání:

- použití peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu neoprávněně,
- zadržetí peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu jejich příjemcem,
- neprovedení odvodu příjmů z prodeje nemovitého majetku České republiky příspěvkovou organizací do státního rozpočtu,
- neuložení odvodu zřizovatelem příspěvkové organizaci, k jehož uložení byl povinen,
- porušení účelu, ke kterému byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta.<sup>89</sup>

Převládající způsob PRK je uveden v § 44 odst. 1 písm. b) RozPr, jako „*neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.*“<sup>90</sup>

Neoprávněným použitím peněžních prostředků se dle dikce § 3 písm. e) RozPr rozumí:

- jejich **výdej**, při kterém byla porušena povinnost, stanovená právním předpisem nebo rozhodnutím, jako příklad je možné uvést, použití prostředků příjemcem na jiný účel, než byly prostředky určeny,
- **porušení podmínek**, za kterých byly prostředky poskytnuty, k tomu dochází, například pokud předložíme monitorovací zprávu po stanoveném termínu,

---

<sup>88</sup> § 1 RozPr

<sup>89</sup> § 44 a 44a RozPr

<sup>90</sup> „tamtéž“ § 44 odst. 1 písm. b

- **neprokázání použití poskytnutých prostředků**, neprokázání se například dopustíme, pokud nedoložíme příslušné doklady o použití prostředků.<sup>91</sup>

Zadržáním peněžních prostředků se dle dikce § 3 písm. f) RozPr rozumí:

- **porušení povinnosti vrátit peněžní prostředky ve stanoveném termínu**, toho se dopustíme, pokud například nevrátíme splátku návratné finanční výpomoci ve stanoveném termínu.<sup>92</sup>

## 2.2 Porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

### 2.2.1. Působnost zákona

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů představuje prováděcí úpravu čl. 101 odst. 3 Ústavy. Podle tohoto článku ÚSC jsou veřejnoprávními korporacemi a mohou hospodařit podle vlastního rozpočtu a mít vlastní majetek. Tento článek navazuje na čl. 99 Ústavy podle, kterého se za ÚSC považují obce a kraje.<sup>93</sup> Zákon také navazuje na právní úpravu uvedenou v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v § 38 a násl., v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) v § 17 a násl. a v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze v § 34 a násl., které stanovují hospodaření územních samosprávných celků v obecné rovině.

Působnost zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je vymezena v § 1 tohoto zákona, tedy především je zde vymezeno, že zákon upravuje tvorbu a obsah rozpočtů územních samosprávných celků a stanoví pravidla hospodaření s finančními prostředky územních samosprávných celků. Podle § 1 odst. 3 RozPr územních rozpočtů se zákon vztahuje také na městské části či obvody v hlavním městě Praze a podle § 1 odst. 4 RozPr územních rozpočtů se zákon vztahuje také na hospodaření Regionálních rad regionů soudržnosti, které působí v rámci regionů soudržnosti a odpovídají úrovni správního členění NUTS II.<sup>94</sup>

<sup>91</sup> § 3 písm. e RozPr; STRNADOVÁ, Zuzana. *Konference o hospodaření a financování měst a obcí*. Region servis.cz, 07. 04. 2016 [cit. 18. 10. 2017]. Dostupné na: <[http://www.region servis.cz/document/filename/4779/Poru\\_en\\_\\_ro\\_zpo\\_tov\\_k\\_zn\\_p\\_i\\_erp\\_n\\_dotac\\_\\_Strnadov\\_.pdf](http://www.region servis.cz/document/filename/4779/Poru_en__ro_zpo_tov_k_zn_p_i_erp_n_dotac_Strnadov_.pdf)>

<sup>92</sup> § 3 písm f) RozPr

<sup>93</sup> Čl. 99, 101 odst. 3 zákon č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky; RIGEL, BOUŠKA, MLYNÁŘ: *Komentář ke zákonu o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů*, s. 2.

<sup>94</sup> § 1 RozPr územních rozpočtů

## 2.2.2 Vymezení pojmu

Porušení rozpočtové kázně je definováno v § 22 odst. 1 RozPr územních rozpočtů, jako: „*neoprávněné použití nebo zadržetí prostředků poskytnutých jako dotace nebo návratná finanční výpomoc z rozpočtu územního samosprávného celku, městské části hlavního města Prahy, Regionální rady soudržnosti, nebo svazku obcí.*“<sup>95</sup>

Podoby jednání, které jsou považovány za PRK, tedy neoprávněné použití a zadržetí poskytnutých prostředků jsou svým vymezením, totožné jako u RozPr, rozdíl spočívá pouze v tom, že se mění veřejné rozpočty, ze kterých peněžní prostředky pocházejí.<sup>96</sup>

Odlišně je však formulováno porušení rozpočtové kázně příspěvkovou organizací územního samosprávného celku, která se dopustí PRK podle § 28 odst. 10 RozPr územních rozpočtů, pokud použije finanční prostředky poskytnuté zřizovatelem v rozporu se stanoveným účelem, neprovede odvod, který jí stanoví zřizovatel nebo překročí stanovený objem prostředků na platy.<sup>97</sup>

## 2.3 Právní úprava rozpočtových pravidel a porušení rozpočtové kázně v zahraničí

Tato podkapitola porovnává právní úpravu rozpočtových pravidel a PRK v České republice s našimi sousedními republikami a to Slovenskou a Polskou republikou a uvádí, v čem jsou právní úpravy podobné a v čem se liší. K porovnání byly vybrány tyto země z důvodu blízkosti k naší republice, jak historické, tak i právní, kdy tyto země fungovaly několik staletí společně v rámci různých společenství a zavazovaly je stejné nebo obdobně koncipované právní předpisy.

### 2.3.1. Slovenská republika

Právní úprava rozpočtových pravidel na úrovni státu a územních samosprávných celků byla až do roku 2005 obsažena v jednom zákoně z roku 1995<sup>98</sup>. Po vstupu do EU musela Slovenská republika přijmout dva zákony upravující rozpočtová pravidla, a to jak na úrovni státu, tak na

---

<sup>95</sup> „tamtéž“ § 22 odst. 1

<sup>96</sup> KOZIEL, Michal. Vybrané otázky v souvislosti s porušením rozpočtové kázně. *Daně a finance*, 2016, roč. 24, č.1, s. 17.

<sup>97</sup> § 26 odst. 10 RozPr územních rozpočtů; KOZIEL: *Vybrané otázky v souvislosti s porušením rozpočtové kázně*, s. 17.

<sup>98</sup> Zákon č. 303/1995 Z.z., o rozpočtových pravidlech

úrovni územních samosprávných celků.<sup>99</sup> Z tohoto důvodu je právní úprava rozpočtových pravidel stejně jako v České republice rozdělena do dvou zákonů a to zákona č. 523/2004<sup>100</sup>, zákona o rozpočtových pravidlech veřejné správy a o změně a doplnění některých zákonů, který upravuje rozpočtová pravidla na úrovni státu a zákona č. 583/2004<sup>101</sup>, zákona o rozpočtových pravidlech územní samosprávy a o změně a doplnění některých zákonů, který upravuje rozpočtová pravidla na úrovni územní samosprávy.

Zákon č. 523/2004 obsahuje samostatný § 19 nazvaný pravidla rozpočtového hospodaření, v našich RozPr samostatnou právní úpravu nenalezneme. Zákon obsahuje úpravu PRK v § 31 nazvaném jako porušení finanční disciplíny, způsoby, kterými se lze dopustit porušení jsou téměř totožné jako v RozPr. Odlišně slovenská rozpočtová pravidla upravují sankce, které lze za PRK uložit, na rozdíl od českých rozpočtových pravidel je možné uložit za některé způsoby porušení pokutu vedle odvodu a penále. Zatímco podle českých rozpočtových pravidel je možné odvod a penále uložit do 10 let od doby, kdy k porušení rozpočtové kázně došlo, podle slovenských rozpočtových pravidel lze uložit odvod, penále a pokutu do 5 let ode dne, kdy bylo PRK prokázáno.<sup>102</sup>

Zákon č. 583/2004, na rozdíl od RozPr územních rozpočtů neobsahuje samostatný paragraf, který by obsahoval vymezení PRK a sankce za porušení, ale na porušení se přiměřeně aplikuje § 31 zákona č. 523/2004.<sup>103</sup>

Na rozdíl od české právní úpravy, kde RozPr a RozPr územních rozpočtů nejsou ve vztahu obecné a zvláštní právní úpravy, slovenská rozpočtová pravidla na úrovni státního rozpočtu představují obecnou právní úpravu k slovenským rozpočtovým pravidlům na úrovni územních samosprávných celků.<sup>104</sup>

Právní úprava rozpočtových pravidel ve Slovenské republice je velmi podobná jako v naší republice, přesto je možné, tak jak jsme mohli vidět výše nalézt několik odlišností.

---

<sup>99</sup> MRKÝVKA: *Determinace a diverzifikace finančního práva*, s.163.

<sup>100</sup> Zákon č. 523/2004, Z. z.Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

<sup>101</sup> Zákona č. 583/2004, Z. z.Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

<sup>102</sup> § 31 odst.3 , 14 zákona č. 523/2004, Z. z.Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

<sup>103</sup> § 6 odst. 7 zákona č. 583/2004, Z. z.Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

<sup>104</sup> MRKÝVKA: *Determinace a diverzifikace finančního práva*, s. 163 - 165.

### 2.3.2. Polská republika

Právní úprava rozpočtových pravidel v Polské republice se velmi liší od naší právní úpravy. Na rozdíl od České republiky jsou rozpočtová pravidla v Polské republice upravena jedním zákonem a to zákonem o veřejných financích z roku 2009, který obsahuje úpravu rozpočtových pravidel, jak na úrovni státní, tak na úrovni územních samosprávných celků.<sup>105</sup> „*Zákon o veřejných financích má charakteristické rysy kodexu veřejných financí.*“<sup>106</sup>

Obecná pravidla týkající se hospodaření s veřejnými peněžními prostředky jsou doplněna zákonem o odpovědnosti za porušení kázně na úseku veřejných financí.<sup>107</sup>

#### Dílčí závěr

Druhá kapitola práce představila právní úpravu pojmu „porušení rozpočtové kázně“ v základních zákonech upravujících danou problematiku. Byly uvedeny jednotlivé způsoby a příklady k těmto způsobům, kterými je možné se porušení dopustit. Při porovnání definic PRK podle zákonů o rozpočtových pravidlech na úrovni státního rozpočtu a rozpočtů územních samosprávných celků bylo zjištěno, že vymezení pojmu PRK a způsobů, kterými se lze PRK dopustit jsou v obou zákonech velmi podobné. V závěru kapitoly byla porovnána česká právní úprava rozpočtových pravidel a PRK se Slovenskou a Polskou republikou z důvodu blízkosti těchto zemí k naší republice a možnosti nalezení inspirace v těchto právních úpravách. Při porovnání bylo zjištěno, že Slovenská republika má velmi podobnou právní úpravu jako ČR s několika málo odlišnostmi, zatímco právní úprava veřejných financí Polské republiky se od naší právní úpravy značně liší.

---

<sup>105</sup> Art. 1 odst. 9 - Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia; MRKÝVKA: *Determinace a diverzifikace finančního práva*, s. 165.

<sup>106</sup> MRKÝVKA: *Determinace a diverzifikace finančního práva*, s. 165.

<sup>107</sup> KOZIEL, Michal. Vybrané otázky v souvislosti s porušením rozpočtové kázně. *Daně a finance*, 2016, roč. 24, č. 1, s. 20.



### 3 Porušení rozpočtové kázně

Cílem třetí kapitoly je uvést, kdy k samotnému porušení rozpočtové kázně dochází, jaké jsou následky porušení a dále postup orgánů při zjištění tohoto porušení.

#### 3.1 Okamžik porušení rozpočtové kázně

Jak již bylo výše uvedeno, k PRK dochází více způsoby, z tohoto důvodu je třeba rozlišovat den, kdy došlo k samotnému porušení. Rozlišení má význam především pro stanovení výše penále, které může být uloženo spolu s odvodem, pokud je zjištěno porušení. Penále se určuje ode dne, kdy došlo k samotnému porušení, nikoliv ode dne, kdy je porušení zjištěno.<sup>108</sup> Je třeba uvést, že na okamžik PRK nemá vliv, kdy bylo porušení zjištěno a kdo ho zjistil.<sup>109</sup>

Pokud dojde k porušení tím, že je neoprávněně nakládáno s peněžními prostředky, považuje se za den porušení rozpočtové kázně, jejich výdej v hotovosti nebo den odepsání peněžních prostředků z peněžního účtu.

U porušení nefinančního charakteru, tedy v případě porušení stanovených podmínek, je za den porušení rozpočtové kázně považován den následující po dni, kdy došlo k porušení povinnosti.<sup>110</sup>

V případě zadržetí peněžních prostředků se považuje za okamžik porušení rozpočtové kázně, den následující po dni, kdy uplynul termín pro vrácení peněžních prostředků.<sup>111</sup>

#### 3.2 Porušitelé rozpočtové kázně

Zákony o rozpočtových pravidlech používají pro subjekt porušující rozpočtovou kázeň pojmenování porušitel, z tohoto důvodu bude tento název v práci dále používán. Porušitele rozpočtové kázně, lze vyvodit přímo ze zákonů o rozpočtových pravidlech. Podstatné je, že tyto subjekty nakládají s veřejnými peněžními prostředky. Podle těchto zákonů může rozpočtovou

---

<sup>108</sup> § 22 odst. 2 RozPr územních rozpočtů; § 44 odst.1 písm. j. RozPr

<sup>109</sup> Autor neuveden. Porušení rozpočtové kázně – průvodce řízením. [online]. Edulk.cz, datum neuvedeno [cit. 18.10.2017]. Dostupné na: <[www.edulk.cz/LinkClick.aspx?fileticket=BofQr4mbaGA%3D&tabid=160&mid...](http://www.edulk.cz/LinkClick.aspx?fileticket=BofQr4mbaGA%3D&tabid=160&mid...)>

<sup>110</sup> ŠTEFANKOVÁ: *Průvodce veřejnými rozpočty*, s. 46.; § 22 odst. 2 RozPr územních rozpočtů; § 44 odst.1 RozPr

<sup>111</sup> § 22 odst. 3 RozPr územních rozpočtů; § 44 odst. 1 RozPr

kázeň porušit fyzická nebo právnická osoba jiná než stát, organizační složka státu, ÚSC nebo příspěvková organizace.<sup>112</sup>

V případě, že se příjemce dotace nebo návratné finanční výpomoci nepovažuje za porušitele, leží „důkazní břemeno“ a „břemeno tvrzení“ vždy na něm a on je povinen dokázat, že rozpočtovou kázeň neporušil.<sup>113</sup>

### 3.3 Postup při zjištění porušení rozpočtové kázně

Pokud dojde ke zjištění PRK je zahájeno řízení. Podkladem pro zahájení řízení je doručení oznámení o zahájení řízení a výsledku provedené kontroly nakládání s peněžními prostředky. V oznámení jsou obsaženy údaje o tom, co bylo předmětem kontroly, údaje o zjištěných nedostatcích v průběhu kontroly, jaké právní předpisy byly porušeny a kdo je stanoven jako úřední osoba, řešící PRK.<sup>114</sup>

#### 3.3.1. Sankce za porušení rozpočtové kázně

Pokud je zjištěno PRK nejdříve se posuzuje, zda se jedná o méně závažné nebo závažné pochybení. V případě méně závažného pochybení dává zákonodárce příjemci dotace možnost svou chybu napravit pomocí opatření k nápravě. Pokud již není možné chybu napravit je příjemce dotace vyzván k navrácení celé, nebo části dotace. V případě, že porušitel rozpočtové kázně zjištěné nedostatky napraví, nebo dotaci vrátí, postupuje se jakoby k PRK nedošlo.<sup>115</sup>

Jakmile je PRK konstatováno je vydáno rozhodnutí ve smyslu § 101 DŘ, kterým je platební výměr na odvod.<sup>116</sup> Procesním předpisem upravujícím správu odvodů za PRK je DŘ, v kontextu tohoto předpisu je třeba odvod považovat za daň. Jakmile je vydán platební výměr, vstupuje subjekt, kterému je odvod vyměřen do práv a povinností daňového subjektu.<sup>117</sup> Odvod při

---

<sup>112</sup> § 22 odst. 4 RozPr územních rozpočtů; § 44a RozPr

<sup>113</sup> FINANČNÍ SPRÁVA. *Dotazy a odpovědi* [online]. Financnisprava.cz, 04. 02. 2013 [cit. 18. 10. 2017]. Dostupné na: <http://www.financnisprava.cz/cs/dane/odvody-za-poruseni-rozpoctove-kazne/dotazy-a-odpovedi>; BAXA, Josef a kol. *Daňový řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 1577.

<sup>114</sup> Autor neuveden. Porušení rozpočtové kázně – průvodce řízením. [online]. Edulk.cz, datum neuvedeno [cit. 18. 10. 2017]. Dostupné na: <[www.edulk.cz/LinkClick.aspx?fileticket=BofQr4mbaGA%3D&tabid=160&mid...](http://www.edulk.cz/LinkClick.aspx?fileticket=BofQr4mbaGA%3D&tabid=160&mid...)>

<sup>115</sup> § 22 odst. 6 RozPr územních rozpočtů; 14f odst. 1 RozPr

<sup>116</sup> MINISTERSTVO FINANCÍ, odbor Financování územních rozpočtů a programového financování. *Porušení rozpočtové kázně*. Ministerstvo financí, datum neuvedeno [cit. 18. 10. 2017]. Dostupné na: <<http://docplayer.cz/12496222-Poruseni-rozpoctove-kazne-odbor-financovani-uzemnich-rozpocet-a-programove-financovani-ministerstvo-financi.html>>

<sup>117</sup> LESZKOW, Šimon. *Postup obcí při zjištění porušení rozpočtové kázně*. Olomoucký kraj, datum neuvedeno [cit. 18.10.2017]. Dostupné na: <[slideplayer.cz/slide/1915323/](http://slideplayer.cz/slide/1915323/)>

porušení RozPr ukládá správce daně, kterým je místně příslušný finanční úřad.<sup>118</sup> V případě porušení RozPr územních rozpočtů ukládá odvod poskytovatel dotace, kterým je u kraje krajský úřad, u obce obecní úřad a u městské části hlavního města Prahy úřad městské části.<sup>119</sup> Podle obou zákonů o rozpočtových pravidel však nedojde k uložení odvodu za PRK v případě, že porušení se týká peněžních prostředků nepřevyšujících částku 1.000,-- Kč.<sup>120</sup>

Stanovení odvodů za PRK podle zákona o rozpočtových pravidlech na úrovni státního rozpočtu musí probíhat v souladu s pokynem Generálního finančního ředitelství,<sup>121</sup> který požaduje, aby výše odvodu byla stanovena vždy v souladu se zásadou proporcionality. Při stanovování odvodů je třeba také přihlížet k důvodům stanovení odvodu a zvažovat, zda bude odvod stanoven v plné nebo nižší výši.<sup>122</sup> Součástí tohoto pokynu je příloha, která obsahuje případy, u kterých je možné odvod snížit a o kolik.

V případě, že se jedná o dotaci nebo návratnou finanční výpomoc poskytnutou z evropských strukturálních a investičních fondů, je třeba, v případě odvodu za PRK, odvést úrok z prodlení ode dne splatnosti až do dne uskutečnění platby.<sup>123</sup>

Pokud by se subjekt zdržel se zaplacením vyměřeného odvodu je povinen zaplatit penále, které je považováno za příslušenství daně, tedy odvodu.<sup>124</sup> Penále činí 1 promile z částky odvodu za každý den prodlení, avšak platí, že penále dle RozPr se neuloží, pokud nepřesahuje částku 500,-- Kč a dle RozPrz územních rozpočtů, pokud nepřesahuje částku 1.000,-- Kč. <sup>125</sup> „*Odvod i penále lze uložit maximálně do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně.*“<sup>126</sup>

---

<sup>118</sup> Pozn: místní příslušnost je určena podle § 13 daňového řádu

<sup>119</sup> MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor Financování územních rozpočtů a programového financování. *Porušení rozpočtové kázně*. Ministerstvo financí, datum nevedeno [cit. 18. 10. 2017]. Dostupné na:

<<http://docplayer.cz/12496222-Poruseni-rozpocetove-kazne-odbor-financovani-uzemnich-rozpocetu-a-programove-financovani-ministerstvo-financi.html>>; § 22 odst. 9 RozPr územních rozpočtů

<sup>120</sup> § 22 odst. 7 RozPr územních rozpočtů; § 44a odst. 6 RozPr

<sup>121</sup> Pokyn č. GFŘ-D-27, pro stanovení odvodů za porušení rozpočtové kázně v souladu se zásadou proporcionality

<sup>122</sup> čl. III Pokynu č. GFŘ-D-27, pro stanovení odvodů za porušení rozpočtové kázně v souladu se zásadou proporcionality

<sup>123</sup> čl. 147 nařízení Evropského parlamentu a rady č. 1303/2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006

<sup>124</sup> § 58 DŘ

<sup>125</sup> § 22 odst. 8 RozPr územních rozpočtů; § 44a odst. 10 RozPr

<sup>126</sup> § 22 odst. 13 RozPr územních rozpočtů; § 44a odst. 11 RozPr

### 3.3.2. Prostředky obrany

Porušitelé rozpočtové kázně mají několik možností, jak se proti uloženému odvodu, případně penále bránit.

První z možností je podání odvolání podle DŘ proti rozhodnutí do 30 dnů u správce daně, jehož rozhodnutí je napadáno.<sup>127</sup> Pokud o odvolání správce daně nerozhodne sám, v rámci tzv. autoremedury postoupí odvolání se svým stanoviskem odvolacímu orgánu.<sup>128</sup> Prvostupňová rozhodnutí územních samosprávných celků přezkoumávají orgány státní správy v odvolacím stupni. Rozhodnutí obcí jsou přezkoumána v přenesené působnosti krajským úřadem, rozhodnutí městských částí hlavního města Prahy pražským magistrátem a rozhodnutí krajů a hlavního města Prahy přezkoumává Ministerstvo financí ČR, tím je zajištěna ochrana před nesprávným rozhodováním v oblasti samosprávy.<sup>129</sup> Přezkoumávající orgán může rozhodnutí orgánu v samostatné působnosti jen zrušit a řízení zastavit, nebo zrušit a věc vrátit orgánu k novému projednání.<sup>130</sup>

Porušitel rozpočtové kázně může v souladu s DŘ využít i další opravných prostředků, kterými jsou v souladu s § 108 odst. 1 DŘ mimořádný opravný prostředek návrh na povolení obnovy řízení a dozorčí prostředky nařízení obnovy řízení a přezkoumání rozhodnutí.<sup>131</sup>

Další možnost obrany uvádí DŘ, který umožňuje porušiteli rozpočtové kázně podat žádost o posečkaní s úhradou odvodu či penále, nebo rozložení úhrady odvodu či penále na splátky. Žádost může být podána také z moci úřední. V zákoně jsou však omezeny důvody, za kterých je možné tuto žádost podat. Mezi ně patří například: ohrožení výživy daňového subjektu nebo osob, kterým je povinen zajistit výživu, nemožnost vybrání částky najednou, ohrožení podnikání daňového subjektu, nebo způsobení značné újmy daňovému subjektu.<sup>132</sup> Nevýhodou této obrany je však povinnost úhrady úroku z posečkané částky.<sup>133</sup>

Třetí možnost není uvedena v DŘ, ale umožňují ji rozpočtová pravidla. Touto možností je podání písemné žádosti o prominutí odvodu či penále, kterou lze podat nejpozději do jednoho roku ode dne nabytí právní moci platebního výměru. Lhůta jednoho roku však za určitých situací

---

<sup>127</sup> § 109 DŘ

<sup>128</sup> § 113 DŘ

<sup>129</sup> RIGEL, BOUŠKA, MLYNÁŘ: *Komentář k zákonu o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů*, s. 151.

<sup>130</sup> § 22 odst. 10 RozPr územních rozpočtů

<sup>131</sup> § 108 odst. 1 DŘ

<sup>132</sup> § 156 odst. 2 DŘ

<sup>133</sup> § 157 odst. 2 DŘ

neběží a to ode dne, kdy bylo zahájeno řízení o žalobě proti rozhodnutí správce daně podle soudního řádu správního, také neběží v případě zahájení přezkumného řízení podle DŘ a v případě podání návrhu na obnovu řízení podle DŘ a to až do dne, kdy jsou tato řízení pravomocně skončena. O prominutí odvodu a penále v případě RozPr územních rozpočtů rozhoduje orgán, který rozhodl o poskytnutí peněžních prostředků, v případě RozPr o prominutí odvodu a penále rozhoduje Generální finanční ředitelství.<sup>134</sup> Generální finanční ředitelství rozhoduje o prominutí odvodu či penále podle svého pokynu,<sup>135</sup> ve kterém jsou stanoveny případy, ve kterých GFŘ odvod či penále promíjí a o jakou částku. V pokynu jsou také stanoveny důvody hodné zvláštního zřetele, ve kterých dochází k prominutí odvodu či penále, takovými důvody jsou například: živelné katastrofy, zavinění na straně poskytovatele, nebo státem způsobené situace.<sup>136</sup>

V souladu s výše uvedeným je pro porušitele rozpočtové kázně nejvýhodnější nejprve podat odvolání proti rozhodnutí. Za nevýhodu odvolání považují to, že není stanovena lhůta pro vyřízení odvolání a podané odvolání nemá odkladný účinek.<sup>137</sup> Z tohoto důvodu je subjekt povinen uhradit vyměřený odvod či penále, bez ohledu na to, jak bude o podaném odvolání rozhodnuto.

Pokud by však došlo k zamítnutí odvolání má porušitel dále možnost podat žalobou ke krajskému soudu a v případě zamítnutí žaloby krajským soudem, podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

Současně s odvoláním může porušitel rozpočtové kázně podat žádost o prominutí odvodu či penále. Pokud žádosti o prominutí nebude vyhověno, novou žádost je možné podat až po 60 dnech od oznámení zamítnutí žádosti. Nevýhodou podání nové žádosti je to, že porušitel musí uvést nové důvody. Pokud by nové důvody porušitel neuvedl, bude jeho žádost odložena.<sup>138</sup> Pokud tedy žádosti nebude vyhověno, může se porušitel alespoň pokusit o zdržení úhrady formou posečkání s úhradou podle DŘ. U posečkání s úhradou je sice stanovena lhůta 30 dnů

---

<sup>134</sup> § 22 odst. 14 RozPr územních rozpočtů; § 44a odst. 13 RozPr

<sup>135</sup> Pokyn č. GFŘ-D-17, k rozhodování ve věci žádosti o prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně

<sup>136</sup> čl. IV Pokynu č. GFŘ-D-17, k rozhodování ve věci žádosti o prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně

<sup>137</sup> § 109 odst. 5 DŘ

<sup>138</sup> ŠTEFANKOVÁ: *Průvodce veřejnými rozpočty*, s. 52.

pro vyřízení žádosti o posečkání,<sup>139</sup> ale nevýhodou této možnosti je povinnost zaplacení úroku z posečkání.

### **Dílčí závěr**

Třetí kapitola stanovila okamžik, ve kterém dochází k porušení rozpočtové kázně, který je rozdílný u různých forem porušení. Dále bylo uvedeno, kdo se považuje za porušitele rozpočtové kázně a jak příslušné orgány postupují po zjištění PRK.

V celé kapitole byly průběžně komparovány právní předpisy upravující PRK. Při komparaci bylo zjištěno několik odlišností v právní úpravě PRK podle obou zákonů, týkající se například orgánů, které ukládají sankce za PRK, nebo výše částek, při jejichž nepřekročení nedojde k uložení penále.

V závěru kapitoly jsou uvedeny a zhodnoceny jednotlivé možnosti obrany porušitelů rozpočtové kázně, a dále je navržen nejvhodnější postup, jak se proti uloženým sankcím bránit.

---

<sup>139</sup> § 156 odst. 2 DŘ

## 4 Příklady porušení rozpočtové kázně

Tato kapitola uvádí konkrétní příklady problematiky PRK, kterými se zabýval Nejvyšší správní soud, krajské soudy a Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Zaměřím se především na rozhodnutí, která se zabývají určitou problematikou v oblasti PRK podle jednotlivých zákonů, a tyto rozhodnutí analyzuji. U většiny příkladů nebudou uvedeny konkrétní jména a názvy porušitelů rozpočtové kázně, příklady budou použity jako modelové.

### 4.1 Příklady porušení rozpočtové kázně podle zákona o rozpočtových pravidlech

Prvním vzorovým příkladem je rozsudek NSS ze dne 31. 03. 2015 č. j. 5 As 95/2014 – 46, ve kterém se NSS zabýval otázkou výše odvodu za PRK podle RozPr. Odvod za PRK byl uložen porušiteli rozpočtové kázně jako příjemci dotace správcem daně z důvodu pozdního odevzdání monitorovací zprávy. V dané věci zadavateli veřejné zakázky byl uložen finančním úřadem odvod za PRK ve stejné výši, jako byla poskytnuta dotace. Zadavatel se proti platebnímu výměru odvolal. O odvolání rozhodovalo finanční ředitelství, které odvolání žalobce zamítlo. Z tohoto důvodu žalobce napadl rozhodnutí finančního ředitelství u krajského soudu. Krajský soud rozhodnutí finančního ředitelství zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Zadavatel veřejné zakázky s rozhodnutím krajského soudu nesouhlasil, z tohoto důvodu podal kasační stížnost k NSS. Problematika v tomto případě spočívala ve výkladu § 44 odst. 4 písm. c) RozPr, podle kterého *„odvod za porušení rozpočtové kázně činí v ostatních případech částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.“*<sup>140</sup> Finanční ředitelství toto ustanovení vyložilo, tak, že uloženým odvodem je vždy celková částka dotace a správce daně není oprávněn sám posuzovat závažnost PRK, podle jeho názoru je možné nižší odvod stanovit jen v případě, že tak stanoví poskytovatel v rozhodnutí o poskytnutí dotace. S rozhodnutím finančního ředitelství se neztotožnil krajský soud ani NSS. Krajský soud se vyjádřil, tak, že je třeba vždy při stanovení odvodu odůvodnit, proč je odvod stanoven v takové výši a posoudit v jakém rozsahu došlo k PRK. Krajský soud uvedl, že odvod jakožto daň ve smyslu DŘ musí být vždy uložen ve správné výši, proto je třeba vždy zvažovat všechny

---

<sup>140</sup> § 44 odst. 1 písm. c) RozPr

okolnosti porušení. NSS se vyjádřil tak, že podle ustálené rozhodovací praxe NSS je třeba vždy zohlednit případnou menší závažnost porušení stanovených podmínek.<sup>141</sup>

Hlavní otázkou v tomto případě bylo, zda je správce daně povinen se při každém zjištění PRK zabývat jeho závažností a sám uvážit v jakém rozsahu došlo k porušení a také, zda je sám oprávněn rozhodnout o snížení odvodu za PRK, a to přesto, že poskytovatel v rozhodnutí o poskytnutí dotace nestanovil, zda se jedná o porušení méně závažné, za které lze uložit nižší odvod. Jednou ze základních zásad, kterou musí správce daně dodržovat, je zásada proporcionality zásahu do subjektivních práv daňového subjektu. Proto, aby správce daně dodržel tuto zásadu, je povinen při stanovení odvodu za PRK přihlížet vždy ke konkrétním okolnostem daného případu a zvažovat, v jakém rozsahu byla rozpočtová kázeň porušena a v jaké výši odvod, případně penále, uloží. K otázce dodržení principu proporcionality se vyjadřoval NSS v několika svých rozhodnutích. Například v rozsudku ze dne 11. 06. 2009 č.j. 7 Afs 107/2008-100 se NSS vyjádřil tak, že správní orgány při stanovení výše odvodu jsou povinny vždy vzít v úvahu i peněžní prostředky, které byly čerpány oprávněně, nikoliv jen neoprávněně a podle toho stanovit výši odvodu.<sup>142</sup>

Správce daně by měl tedy vždy zvážit rozsah porušení, aby nedocházelo k situacím, kdy příjemce dotace nebo návratné finanční výpomoci bude sankcionován neúměrnou výší odvodu i v případě marginálního pochybení.

Druhým vzorovým příkladem PRK podle RozPr je případ, který řešil NSS ve svém rozsudku ze dne 18. 06. 2015 č. j. 7 As 95/2015-49. Tento rozsudek byl vybrán z důvodu analýzy, zda škoda způsobená jednotlivcem v rámci organizační složky státu, je škodou na majetku státu. Analýza bude využita jako podklad v poslední kapitole práce, ve které se budu zabývat tím, zda jednotlivá ministerstva v ČR řeší odvody za PRK v rámci ministerstev, jako škodu na majetku státu. V uvedeném případě byl voják rozhodnutím náčelníka vojenské policie shledán spoluodpovědným za vznik škody z důvodu PRK a za následné uhrazení odvodu a penále. Z tohoto důvodu bylo vojáku z povolání uloženo zaplatit náhradu škody a paušální částku nákladů řízení. Proti tomuto rozhodnutí se voják odvolal, Ministerstvo obrany ČR však odvolání vojáka zamítlo. Z tohoto důvodu voják podal žalobu k Městskému soudu v Praze, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva obrany ČR, soud však vojákovu žalobu zamítl.

---

<sup>141</sup> rozsudek NSS ze dne 31. března 2015 č. j. 5 As 95/2014 – 46

<sup>142</sup> rozsudek NSS ze dne 11. Června 2009 7 Afs 107/2008-100



Z tohoto důvodu voják podal kasační stížnost k NSS, kterou se domáhal zrušení rozsudku Městského soudu v Praze. Otázkou, se kterou se musel NSS vypořádat je, koho je potřeba považovat za poškozeného, zda Ministerstvo obrany ČR, nebo Českou republiku jako celek. Pokud by se považovala ČR za poškozenou, nedošlo by ke škodě na majetku státu, protože by došlo pouze k transferu peněžních prostředků mezi jednotlivými kapitolami státního rozpočtu. Městský soud v Praze i správní orgány považovaly Ministerstvo obrany ČR za samostatný subjekt, na základě koncepce tzv. dělené subjektivity a proto došly k závěru, že vznikla majetková újma uvedenému ministerstvu. NSS se s jejich názorem neztotožnil z důvodu nemožnosti aplikace koncepce tzv. dělené subjektivity na tento případ, protože podle dikce zákona o vojácích z povolání může voják odpovídat pouze za škodu, která vznikla státu, nikoliv ministerstvu jako organizační složce. Proto NSS dospěl k závěru, že voják nemůže být odpovědný za uvedenou škodu vzniklou z PRK. Z tohoto důvodu NSS rozsudek Městského soudu v Praze, i rozhodnutí Ministerstva obrany ČR a vojenské policie zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Podle NSS by mohla vzniknout pouze odpovědnost disciplinární, popřípadě trestní, nikoliv však odpovědnost za uvedenou škodu.<sup>143</sup>

Z dikce tohoto rozsudku lze dovodit, kdo je odpovědný za hospodaření s majetkem státu a jaký druh odpovědnosti nese. Pokud fyzická osoba zaměstnanec organizační složky státu poruší povinnost při hospodaření s majetkem státu, může nést odpovědnost trestněprávní, tedy odpovídat například za trestný čin krádeže či zpronevěry, nebo poškození cizí věci podle zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, nebo může být odpovědná podle pracovněprávních předpisů. Za PRK podle RozPr je však odpovědná organizační složka státu jako celek, nikoliv její zaměstnanec.

Při studiu judikatury týkající se oblasti PRK, bylo dále zjištěno, že postupně dochází ke změně názorů rozhodujících orgánů. Ve svých dřívějších rozhodnutích orgány rozhodovaly spíše ve prospěch poskytovatelů dotací a přísně sankcionovaly příjemce dotací i za marginální pochybení. Současná judikatura se však více zaměřuje na poskytovatele dotací a jejich pochybení. Podmínky, které musí příjemce dotace splnit, by měl poskytovatel dotace srozumitelně a jasně formulovat.<sup>144</sup>

---

<sup>143</sup> rozsudek NSS ze dne 18. června 2015 č. j. 7 As 95/2015-49

<sup>144</sup> MATUŠKOVÁ, Tereza. Proporcionalita odvodu za porušení rozpočtové kázně příjemcem dotací. *Právní rozhledy*, 2016, roč. 24., č. 3, s. 86 – 92.

## 4.2 Příklady porušení rozpočtové kázně podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

K PRK dochází také při nezákonném nakládání s prostředky poskytnutými z rozpočtů ÚSC. Při vyhledávání příslušné judikatury k § 22 RozPr územních rozpočtů však bylo zjištěno, že soudy danou problematiku řeší ojedinele.

V roce 2014 NSS řešil případ PRK ve svém rozsudku ze dne 21. 05. 2014, č. j. 6 As 18/2014 podle § 22 RozPr územních rozpočtů. Regionální rada soudržnosti poskytla mikroregionu dotaci na realizaci projektu v oblasti výstavby a modernizace železničních zastávek. Poskytnutá dotace činila 92,45 % způsobilých výdajů projektu. V průběhu projektu v důsledku nečerpání některých položek rozpočtu příjemce učinil změnu rozpočtu projektu tím, že sám převedl některé výdaje projektu z nezpůsobilých do způsobilých výdajů. Za tento úkon mu byl při kontrole vyměřen Regionální radou soudržnosti odvod za PRK. S odvodem příjemce nesouhlasil, proto proti němu podal odvolání, které bylo zamítnuto, stejně tak jako následně podaná žaloba. Příjemce dotace využil možnosti podání kasační stížnosti k NSS. NSS kasační stížnost příjemce dotace zamítl s odůvodněním, ve kterém uvádí, že příjemce dotace nemůže svým jednostranným úkonem nahradit rozhodnutí poskytovatele dotace. Změna zařazení výdajů z nezpůsobilých do způsobilých by byla možná jen na základě dodatku ke smlouvě, nikoliv však jednostranným úkonem příjemce dotace, kterým sám převedl výdaje projektu z nezpůsobilých do způsobilých.<sup>145</sup>

Na tomto příkladu lze vidět, že je velmi důležitá komunikace mezi příjemcem a poskytovatelem finančních prostředků, jako prevence možného předcházení nedopatření na straně příjemců dotací. Příjemce dotace musí především postupovat v souladu se smlouvou či rozhodnutím o poskytnutí dotace a v souladu s vydanou metodikou, není přípustné, aby příjemce sám libovolně interpretoval jednotlivá ustanovení.

Dalším příkladem PRK podle § 22 odst. 2 RozPr územních rozpočtů je případ, který řešil Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 12. 02. 2008, č. j. 11 Ca 371/2006-55. Střední škole byla poskytnuta dotace na daný školní rok ve výši 60 % normativu pro denní formu studia, v případě individuální formy studia byla dotace stanovena ve výši 5 % normativu, přičemž bylo zjištěno, že žáci studovali v individuální formě studia, nikoliv v denní formě, na kterou byla

---

<sup>145</sup> rozsudek NSS ze dne 21. května 2014, č. j. 6 As 18/2014

poskytnuta dotace. Střední škola porušila rozpočtovou kázeň tím, že neoprávněně použila poskytnuté finanční prostředky a z tohoto důvodu jí byla uložena povinnost zaplatit odvod a penále rozhodnutím krajského úřadu.<sup>146</sup>

I na tomto případě je možné pozorovat jednání příjemce dotace v rozporu se zákonem. Příjemci dotací velmi často využívají nabízené podpory finančních prostředků, ale ne vždy jsou ochotni respektovat výměnou za poskytnuté prostředky podmínky stanovené poskytovatelem dotace.

### 4.3 Příklady porušení rozpočtové kázně v oblasti veřejných zakázek

K poskytnutí značného objemu veřejných prostředků dochází také v oblasti zadávání veřejných zakázek. Ikdýž jsou na veřejné zakázky poskytovány finanční prostředky ze státního rozpočtu nebo rozpočtů územních samosprávných celků, oddělila jsem příklady PRK v oblasti veřejných zakázek do samostatné podkapitoly z důvodu několika specifíků v této oblasti.

Postup při zadávání veřejných zakázek je v současné době upraven zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek. Značná část odvodů za PRK bývá uložena z důvodu porušení administrativních nebo formálních požadavků stanovených tímto zákonem.<sup>147</sup> Základní zásady, které je třeba při použití tohoto zákona dodržovat, jsou zásada rovného zacházení, zákaz diskriminace, zásada přiměřenosti a transparentnosti. Zásada transparentnosti vyjadřuje požadavek na orgány veřejné správy, aby jejich jednání byla otevřená a zdůvodněná.<sup>148</sup>

V oblasti zadávání veřejných zakázek lze PRK konstatovat při porušení v podstatě jakékoliv povinnosti vyplývající ze zákona o veřejných zakázkách.<sup>149</sup> Mezi nejčastější pochybení v oblasti zadávání veřejných zakázek patří nevhodně stanovené podmínky zadavatelem veřejné zakázky, které je povinen dodavatel splnit (např. limitní cena, rozsah a druh práce), provedení změn v projektech během realizace veřejné zakázky, bez toho, aby tyto změny byly schválené,

---

<sup>146</sup> rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. února 2008, č. j. 11 Ca 371/2006-55

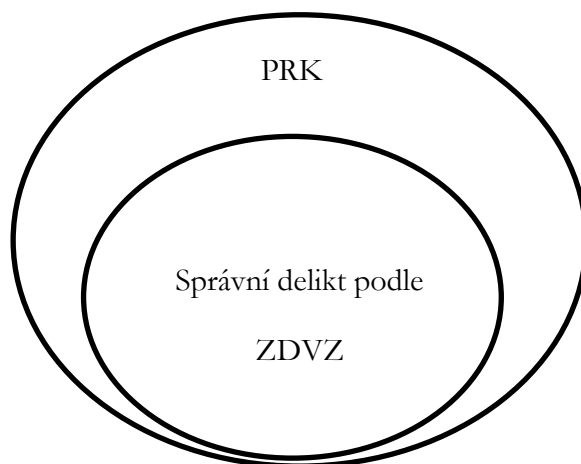
<sup>147</sup> MATEJ, Miroslav. Rizika dotovaných projektů a porušování rozpočtové kázně. *Obec a finance*, 2015, roč. 20, č. 1, s. 12-13

<sup>148</sup> § 6 ZDVZ

<sup>149</sup> FILLOVÁ, Kateřina. *Problematika veřejných zakázek ve vztahu ke porušení rozpočtové kázně z pohledu orgánů finanční správy*. Is.mendelu.cz, 02.05.2014 [cit. 25.10.2017]. Dostupné na: [https://is.mendelu.cz/dok\\_server/slozka.pl?download=139587;id=71024;z=1](https://is.mendelu.cz/dok_server/slozka.pl?download=139587;id=71024;z=1)

nepředání monitorovacích zpráv příjemcem dotací a nesprávná aplikace zákona o zadávání veřejných zakázek.<sup>150</sup>

**Obrázek č. 4:** <sup>151</sup>



Nyní uvedu konkrétní příklady PRK, v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek. Příkladem PRK v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek je případ řešený v rozsudku NSS ze dne 04. 01. 2017, č. j. 9 Afs 182/2016-82, kdy zadavatel pochybil při zadávání veřejných zakázek, protože v zadávací dokumentaci neuvedl u hodnotících kritérií technických parametrů srozumitelně způsob hodnocení nabídek, aby si uchazeči o veřejnou zakázku mohli vytvořit představu o způsobu hodnocení. Přesným neuvedením způsobu hodnocení nabídek porušil zadavatel jednu ze základních zásad zákona o veřejných zakázkách a to zásadu transparentnosti. Finanční úřad vyměřil zadavateli platebními výměry odvod za PRK do státního rozpočtu a Národního fondu. Zadavatel následně podal odvolání proti platebním výměrům, které bylo zamítnuto. Zadavatel dále využil možnost podat kasační stížnost k NSS, ve které namítal nepřiměřenost odvodu, který byl uložen téměř v plné výši dotace. NSS se k tomuto vyjádřil tak, že není důvod pro snížení odvodu za PRK, protože porušení zásady transparentnosti znamená závažné pochybení při zadávání veřejných zakázek a kasační stížnost stěžovatele zamítl.<sup>152</sup>

Jako další příklad PRK lze uvést případ, kdy společnost získala veřejnou zakázku bez výběrového řízení na zajištění dodávky audiovizuální techniky. Zadavatel veřejné

<sup>150</sup> MATEJ, Miroslav. Rizika dotovaných projektů a porušování rozpočtové kázně. *Obec a finance*, 2015, roč. 20, č. 1, s. 12-13

<sup>151</sup> „tamtéž“

<sup>152</sup> rozsudek NSS ze dne 04. ledna 2017, č.j. 9 Afs 182/2016-82

zakázky Úřad vlády ČR zadal zakázku bez výběrového řízení a tím podle finančního úřadu porušil rozpočtovou kázeň. Celková výše pohledávky finančního úřadu činila částku 848 milionů korun, kdy na uhrazení pohledávky Úřad vlády ČR obdržel z rezervy státního rozpočtu částku 748 milionů korun a 100 milionů korun uhradil z ušetřených prostředků z minulých let.<sup>153</sup>

Z výše uvedeného lze vyvodit, že je důležité seznámit se s právními předpisy v oblasti zadávání veřejných zakázek, jak na straně zadavatele, tak i na straně dodavatele. Důležitá je rovněž komunikace mezi oběma stranami zadávání, jako prevence případných nedorozumění a důsledná kontrola dodržování podmínek stanovených ve smlouvách o poskytnutí dotace. Zadavatel je povinen především stanovit řádně kritéria pro hodnocení nabídek jednotlivých dodavatelů, aby nedocházelo k porušování základních zásad stanovených v ZDVZ.

#### 4.3.1 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

Dohled nad dodržováním zákona o zadávání veřejných zakázek vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Cílem kontroly ÚOHS je dosáhnout hospodárného využívání veřejných prostředků. V případě pochybení o dodržování zákona o zadávání veřejných zakázek, může fyzická nebo právnická osoba podat ÚOHS podnět. ÚOHS podnět posoudí a rozhodne, zda zahájí správní řízení. Správní řízení může zahájit z moci úřední nebo na základě návrhu dodavatele. Pokud je správní řízení zahájeno, postupuje se podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Proti rozhodnutí ÚOHS v prvním stupni je možné podat rozklad, o kterém následně rozhodne předseda ÚOHS.<sup>154</sup> Subjektem spáchaný správní delikt podle ZDVZ je součástí odpovědnosti za PRK.<sup>155</sup>

ÚOHS v roce 2016 zaznamenal celkem 1.305 podnětů, zahájil celkem 629 správních řízení, z tohoto jich 278 zahájil na návrh a 351 ex offo. V roce 2016 uložil celkem 387 pokut v celkové výši 34,441.000,-- Kč finančních prostředků.<sup>156</sup>

---

<sup>153</sup> ČESKÁ TISKOVÁ KANCELÁŘ. *Z rezervy rozpočtu dostalo loni nejvíce ministerstvo spravedlnosti*. Pravniprostor.cz, 29.09.2016 [cit. 25.10.2017]. Dostupné na: <https://www.pravniprostor.cz/aktuality/aktuality/z-rezervy-rozpoctu-dostalo-loni-nejvic-ministerstvo-spravedlnosti>

<sup>154</sup> ÚOHS. *Veřejné zakázky*. UOHS.cz, datum neuváděno [cit. 25.10.2017]. Dostupné na: <https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky.html>

<sup>155</sup> FILLOVÁ, Kateřina. *Problematika veřejných zakázek ve vztahu k porušení rozpočtové kázně z pohledu orgánů finanční správy*. Is.mendelu.cz, 02.05.2014 [cit. 25.10.2017]. Dostupné na: [https://is.mendelu.cz/dok\\_server/slozka.pl?download=139587;id=71024;z=1](https://is.mendelu.cz/dok_server/slozka.pl?download=139587;id=71024;z=1)

<sup>156</sup> ÚOHS. *Statistiky z oblasti veřejných zakázek – za rok 2016*. UOHS.cz, datum neuváděno [cit. 25.10.2017]. Dostupné na: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/statistiky/statistiky-z-oblasti-verejnych-zakazek.html>

ÚOHS při porušení ZDVZ rozhodne o uložení nápravného opatření, které může spočívat ve zrušení některého úkonu zadavatele, nebo může uložit pokutu. Problematické je, že velmi častým jevem při uložení pokuty ÚOHS je souběh s uložení odvodu za PRK, protože zadavatel veřejné zakázky při poskytnutí dotace se často musí řídit jak ZDVZ, tak rozpočtovými pravidly. Judikatura správních soudů však přikládá, jak pokutě, tak odvodu za PRK sankční povahu a podle Evropského soudu pro lidská práva, by při uložení obou sankcí došlo k dvojitému trestání za tentýž skutek. Z tohoto důvodu je možné dokončení jen jednoho řízení, které představuje překážku rei iudicata pro druhé řízení, aby nedošlo k porušení zásady ne bis in dem.<sup>157</sup> Nutná je také spolupráce správců daně s ÚOHS, aby nedošlo k zastavení řízení o částce, která několikanásobně převyšuje druhou částku a v důsledku toho vyhnutí se odpovědnosti subjektu.

K sankční povaze odvodu lze z rozsudku NSS ze dne 31. 03. 2015 č. j. 5 As 95/2014 vyvodit, že odvod za PRK je třeba považovat za sankci v širším slova smyslu. „*V širším slova smyslu je totiž sankcí ve smyslu konstrukce právních norem jakýkoli negativní následek spojený s porušením primární povinnosti právní normy.*“<sup>158</sup> Sankční povahu správních deliktů dovodil ÚOHS ve svém rozhodnutí ze dne 24. 08. 2015 č. j. ÚOHS-R138/2014/VZ-24333/2015/321/TNo, podle kterého „*pokud lze pod pojem trestního obvinění podřadit přestupky, tím spíše pod tento pojem bude možno podřadit i tzv. jiné správní delikty, potažmo správní delikty podle § 120 a násl. zákona.*“<sup>159</sup> Ve smyslu Úmluvy tedy není možné požadovat při stejných skutkových okolnostech po subjektu uhrazení jak pokuty, tak odvodu a penále.

ÚOHS ve svém rozhodnutí ze dne 03. 11. 2015 č. j. ÚOHS-S0588/2015/VZ-37577/2015/543/JWe řešil právě otázku souběhu uloženého odvodu za PRK s uložení pokuty za správní delikt. V tomto případě byl zadavatel veřejné zakázky uložen na základě provedené daňové kontroly finančním úřadem odvod a penále za PRK. Následně byla ÚOHS zadavatelé uložena pokuta za správní delikt, spočívající v porušení zásady zákazu diskriminace podle ZDVZ. Zadavatel v rámci správního řízení zdůrazňoval, že takovýto postup znamená tzv. dvojí sankcionování a odporuje principu dobré správy. ÚOHS se v tomto případě vyjádřil tak, že je povinen se řídit zákonem a zákon mu stanovuje za správní delikt uložit pokutu, proto je k uložení pokuty povinen.<sup>160</sup>

---

<sup>157</sup> SEJKORA, Tomáš. Odvod za porušení rozpočtové kázně jako trestní sankce ve smyslu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. *Daně a finance*, 2016, roč. 24, č. 1, s. 12-13.

<sup>158</sup> rozsudek NSS ze dne 31. března. 2015 č. j. 5 As 95/2014

<sup>159</sup> rozhodnutí ÚOHS ze dne 24. srpna 2015 č. j. ÚOHS-R138/2014/VZ-24333/2015/321/TNo

<sup>160</sup> rozhodnutí ÚOHS ze dne 03. listopadu 2015 č. j. ÚOHS-S0588/2015/VZ-37577/2015/543/JWe

## **Dílčí závěr**

Čtvrtá kapitola uvedla konkrétní příklady PRK podle zákonů o rozpočtových pravidlech a podle ZDVZ, které řešily příslušné orgány. Především byly uvedeny příklady PRK, které mají zásadní význam pro budoucí rozhodovací praxi, nebo ty, u kterých došlo k nejednotnému názoru mezi rozhodujícími orgány. Judikatura správních soudů má v oblasti PRK značný význam, protože slouží jako vodítko pro řešení dalších obdobných případů a, to z důvodu chybějícího odborného zpracování této oblasti práva.

V závěru poslední podkapitoly byla řešena problematika tzv. dvojího sankcionování v případě uložení pokuty za správní delikt a uložení odvodu a penále za PRK. K této problematice byla uvedena jednotlivá rozhodnutí, která potvrzují názor Evropského soudu pro lidská práva, že není možné uložení obou sankcí.

## 5 Porušení rozpočtové kázně zjištěné kontrolními orgány a dopad na státní rozpočet

Poslední kapitola práce se zaměří na dopad PRK z ekonomického hlediska na státní rozpočet a na hledání odpovědi na hypotetickou otázku stanovenou na začátku práce, zda dochází k částečnému návratu finančních prostředků do státního rozpočtu. K analýze budou použity data, která byla získána na základě žádostí o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím od vybraných ministerstev ČR, orgánů finanční správy, závěry z kontrol NKÚ a dále informace od odborníků pracujících v oblasti veřejných rozpočtů a vykonávajících finančních kontrol. Pro analýzu bylo zvoleno období roku 2014 – 2016, aby bylo možné zhodnotit výsledky, za delší časové období.

### 5.1 Porušení rozpočtové kázně zjištěné orgány finanční správy

Pro analýzu dopadu PRK na státní rozpočet byly v první řadě použity výsledky kontrol zjištěné orgány finanční správy, mezi které řadíme finanční úřady, Odvolací finanční ředitelství, Generální finanční ředitelství a Specializovaný finanční úřad.<sup>161</sup> Správu odvodů za PRK ve sledovaném období vykonávalo, v souladu s ustanovením § 44a odst. 11 RozPr 14 krajských finančních úřadů a Specializovaný finanční úřad. Vyřizování opravných prostředků se věnovalo Odvolací finanční ředitelství, jakožto nezávislý odvolací orgán. Metodickou a koordinační roli vykonávalo Generální finanční ředitelství.<sup>162</sup>

Data pro analýzu byla získána na základě žádostí orgánů finanční správy podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Získaná data jsou zpracována do tabulek, které jsou uvedeny v Příloze č. 1 k této práci. Dále byla data získána z výročních zpráv finanční správy.

---

<sup>161</sup> JÁNOŠÍKOVÁ, Petra a kol. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, s. 429

<sup>162</sup> FINANČNÍ SPRÁVA. *Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2014* [online]. Financnisprava.cz, datum neuvedeno [cit. 08. 01. 2018]. Dostupné na: <<http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace-o-cinnosti-FS-CR-za-rok-2014.pdf>>



### 5.1.1 Kontroly provedené v roce 2014

Orgány finanční správy provedly v roce 2014, 7 654 kontrol a zkontrolovaly finanční prostředky o objemu 76,310 mld. Kč. V 2 649 případech bylo zjištěno PRK. Na základě provedených kontrol bylo vyměřeno 6,102 mld. Kč na odvodech za PRK a 5,189 mld. Kč na penále za prodlení s odvodem.<sup>163</sup>

### 5.1.2 Kontroly provedené v roce 2015

Orgány finanční správy provedly v roce 2015, 5 895 kontrol a zkontrolovaly finanční prostředky o objemu 68,787 mld. Kč. V 2 893 případech bylo zjištěno PRK. Na základě provedených kontrol bylo vyměřeno 2,45 mld. Kč na odvodech za PRK a 3,00 mld. Kč na penále za prodlení s odvodem.<sup>164</sup>

### 5.1.3 Kontroly provedené v roce 2016

Orgány finanční správy provedly v roce 2016, 5 402 kontrol a zkontrolovaly finanční prostředky o objemu 74,00 mld. Kč. V 2 472 případech bylo zjištěno PRK. Na základě provedených kontrol bylo vyměřeno 1,69 mld. Kč na odvodech za PRK a 906 mil. Kč na penále za prodlení s odvodem.<sup>165</sup>

Ze zjištěných výsledků lze vyvodit, že v roce 2014 orgány finanční správy zjistily přibližně při každé třetí kontrole, a v roce 2015 a 2016 přibližně při každé druhé kontrole nedostatky, které byly kvalifikovány jako PRK. Orgány finanční správy rozhodují o prominutí vyměřeného odvodu případně penále zpravidla ve společném rozhodnutí. V tabulkách uvedených v Příloze č. 1 k této práci se však u jednotlivých roků zpravidla nejedná o prominutí platebních výměrů vydaných ve stejný rok, kdy došlo k prominutí, neboť daňový subjekt má roční lhůtu na podání žádosti o prominutí odvodu či penále od vydání platebního výměru. Jak lze však z tabulek vidět, každým

---

<sup>163</sup> Příloha č. 1, FINANČNÍ SPRÁVA. *Výroční zpráva Finanční správy ČR 2014* [online]. Financnisprava.cz, datum neuváděno [cit. 08. 01. 2018]. Dostupné na: <<http://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/financni-sprava-cr/vyrocní-zpravy-a-související-dokumenty/2014>>

<sup>164</sup> Příloha č. 1, FINANČNÍ SPRÁVA. *Výroční zpráva Finanční správy ČR 2015* [online]. Financnisprava.cz, datum neuváděno [cit. 08. 01. 2018]. Dostupné na: <<http://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/financni-sprava-cr/vyrocní-zpravy-a-související-dokumenty/2015>>

<sup>165</sup> Příloha č. 1, FINANČNÍ SPRÁVA. *Výroční zpráva Finanční správy ČR 2016* [online]. Financnisprava.cz, datum neuváděno [cit. 08. 01. 2018]. Dostupné na: <<http://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/financni-sprava-cr/vyrocní-zpravy-a-související-dokumenty/2016>>

rokem dochází k vydání okolo 800 – 900 rozhodnutí o prominutí vyměřeného odvodu či penále.<sup>166</sup>

Na základě analýzy zjištěných výsledků, při zhodnocení prominutých odvodů a penále, bylo zjištěno, že každý rok dochází k částečnému návratu finančních prostředků zpět do státního rozpočtu. Přesné číslo však není možné určit, a to z výše uvedeného důvodu, podle kterého u jednotlivých roků se zpravidla nejedná o prominutí platebních výměrů vydaných ve stejný rok.

## **5.2 Porušení rozpočtové kázně zjištěné Nejvyšší kontrolním úřadem**

Pro analýzu dopadu PRK na státní rozpočet byly v této podkapitole použity výsledky zjištěné NKÚ, jako nezávislým orgánem, vykonávajícím kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Při kontrole NKÚ posuzuje účelnost, efektivnost a hospodárnost použití prostředků ze státního rozpočtu a majetku státu, které NKÚ kontroluje v souladu se svou působností.<sup>167</sup> Data pro analýzu byla získána z výročních zpráv NKÚ.

### **5.2.1 Kontroly provedené v roce 2014**

Při kontrolních akcích NKÚ byly v roce 2014 zkontrolovány finanční prostředky a majetek v celkovém objemu 156 mld. Kč. V případě zjištění nedostatků při kontrole je povinen NKÚ oznámit tyto nedostatky správci daně. V roce 2014 NKÚ odeslal celkem 58 oznámení správci daně, která souvisela s výdajovou stránkou státního či územních rozpočtů, celková částka v těchto oznámeních se týkala finančních prostředků v objemu 1,129 mld. Kč. Tato porušení byla NKÚ kvalifikována jako PRK.<sup>168</sup>

NKÚ se zaměřil při kontrolách především na dodržování zákonných podmínek poskytovateli a příjemci dotací, ze kterých jsou finanční prostředky čerpány. Na základě výsledků kontrol bylo zjištěno, že největší nedostatky spočívají v nedodržování účelového určení dotací, nedodržování postupů stanovených zákonem o veřejných zakázkách a úhrada prostředků nad rámec uzavřených smluv. NKÚ dále shledal nedostatek v častém opomíjení veřejnosprávní kontroly,

---

<sup>166</sup> Příloha č. 1

<sup>167</sup> NKÚ. *Výroční zpráva 2014* [online]. NKÚ.cz, datum neuvédno [cit. 08. 01. 2018]. Dostupné na: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2014.pdf>,

<sup>168</sup> NKÚ. *Výroční zpráva 2014* [online]. NKÚ.cz, datum neuvédno [cit. 08. 01. 2018]. Dostupné na: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2014.pdf>,

jako kontroly poskytovatelů a příjemců dotací. Opomíjení této kontroly může vést ke zneužití dotací na straně příjemců.<sup>169</sup>

### 5.2.2 Kontroly provedené v roce 2015

V roce 2015 bylo NKÚ provedeno celkem 36 kontrolních akcí, bylo zkontrolováno 207 osob a finanční prostředky v objemu 188 mld. Kč. NKÚ odeslal celkem 35 oznámení správci daně, která souvisela s výdajovou stránkou státního či územních rozpočtů, celková částka v těchto oznámeních se týkala finančních prostředků v objemu 2,927 mld. Kč, porušení byla NKÚ kvalifikována jako porušení rozpočtové kázně.<sup>170</sup>

V roce 2015 byl největší objem finančních prostředků v oznámeních týkajících se PRK za období roku 2014 – 2016. Největšími nedostatky, na které NKÚ při svých kontrolách narazil, byly v oblasti vyhodnocování hospodárnosti při nakládání s veřejnými prostředky, využívání ekonomického potenciálu zadávání veřejných zakázek a realizace opatření k nápravě nedostatků.<sup>171</sup>

### 5.2.3 Kontroly provedené v roce 2016

V roce 2016 bylo NKÚ provedeno celkem 40 kontrolních akcí, bylo zkontrolováno 230 osob a finanční prostředky v objemu 312 mld. Kč. NKÚ odeslal celkem 36 oznámení správci daně, která souvisela s výdajovou stránkou státního či územních rozpočtů, celková částka v těchto oznámeních se týkala finančních prostředků v objemu 979 mil. Kč, porušení byla NKÚ kvalifikována jako PRK.<sup>172</sup>

V roce 2016 NKÚ opět hodnotil jako slabé stránky hospodaření státu nízkou úroveň finančního řízení a kontroly institucí, dále vysoký podíl veřejných zakázek zadávaných mimo veřejnou soutěž a slabou provázanost rozpočtování finančních prostředků s cíli politik.<sup>173</sup>

---

<sup>169</sup> „tamtéž“

<sup>170</sup> NKÚ. *Výroční zpráva 2015* [online]. NKÚ.cz, datum nevedeno [cit. 08. 01. 2018]. Dostupné na: <<https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2015.pdf>>

<sup>171</sup> „tamtéž“

<sup>172</sup> NKÚ. *Výroční zpráva 2016* [online]. NKÚ.cz, datum nevedeno [cit. 08. 01. 2018]. Dostupné na: <<https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2016.pdf>>

<sup>173</sup> „tamtéž“

**Tabulka č. 2: Souhrnná tabulka výsledků kontrol NKÚ<sup>174</sup>**

NKÚ	2014	2015	2016
Počet kontrolních akcí	40	36	40
Počet zkontrolovaných osob	269	207	230
Počet podání od osob	504	564	447
Počet podání od vlády a Parlamentu	7	3	2
Počet trestních oznámení	9	12	17
Počet oznámení o PRK	58	35	36
<b>Objem finančních prostředků v oznámeních o PRK</b>	1 129 mil. Kč	2 926 mil. Kč	979 mil. Kč
<b>Celkový objem zkontrolovaných finančních prostředků</b>	156 mld. Kč	188 mld. Kč	312 mld. Kč

Kontroly provedené NKÚ nasvědčují tomu, že zjištěné nedostatky při těchto kontrolách se dlouhodobě opakují. Největší problémy zjištěné NKÚ spočívají především v nedodržování pravidel kontrolovanými subjekty, v nevyvozování odpovědnosti konkrétních osob a dále v nefunkčních kontrolních systémech. Z těchto důvodů je každým rokem objem finančních prostředků v oznámeních o PRK zaslaných správci daně velmi vysoký. Nejzávažnější nedostatky, které měly vliv na hospodaření státu a také na stání rozpočet spočívaly především v neúčelných a nevhodných výdajích na nákup materiálu a služeb, dále v neúčelném a nevhodném nakládání s majetkem státu a omezování konkurenčního prostředí při zadávání veřejných zakázek státem.<sup>175</sup> Dlouhodobé nedostatky mohou mít negativní vliv na hospodaření státu ČR a mohou zpomalit jeho další rozvoj. V důsledku toho, pak ČR nemůže být z ekonomického hlediska konkurenceschopná ostatním vyspělým evropským státům.

Jak lze vidět z tabulky zaznamenávající výsledky kontrol provedené NKÚ, objem finančních prostředků v oznámeních o PRK správci daně je stále velmi vysoký. Na základě kontrolních zjištění, následných oznámeních PRK správci daně a řízení o uložení odvodu, případně penále za PRK však dochází, alespoň k částečnému návratu finančních prostředků zpět do státního rozpočtu.

<sup>174</sup> Vlastní zpracování, NKÚ. *Výroční zpráva 2014,2015,2016* [online]. NKÚ.cz, datum nevedeno [cit. 08. 01. 2018]. Dostupné na: <<https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2014.pdf>, <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2015.pdf>, <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2016.pdf>>

<sup>175</sup>NKÚ. *Výroční zpráva 2014* [online]. NKÚ.cz, datum nevedeno [cit. 08. 01. 2018]. Dostupné na: <<https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocní-zprava/vyrocní-zprava-nku-2014.pdf>> ,

### 5.3 Porušení rozpočtové kázně zjištěné vybranými ministerstvy ČR

K analýze v předposlední podkapitole práce byla vybrána ministerstva ČR jako ústřední orgány státní správy. Ministerstva ČR jsou financována ze státního rozpočtu prostřednictvím samostatných kapitol státního rozpočtu.<sup>176</sup> Ministerstva vynakládají velkou část veřejných finančních prostředků a při jejich vynakládání může dojít k PRK podle RozPr. Data pro analýzu byla získána na základě žádostí o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím od vybraných ministerstev ČR a jsou zpracována do následující tabulky:

**Tabulka č. 1: Souhrnná tabulka porušení rozpočtové kázně vybranými ministerstvy ČR<sup>177</sup>**

	2014	2015	2016
<b>Ministerstvo obrany</b>			
počet případů PRK	15	18	9
objem finančních prostředků	15,347.260,-- Kč	20,195.489,-- Kč	15,889.472,-- Kč
<b>Ministerstvo práce a soc. věcí</b>			
počet případů PRK	120	297	42
objem finančních prostředků	19,442.511,-- Kč	64,740.468,-- Kč	35,394.904,-- Kč
<b>Ministerstvo dopravy</b>			
počet případů PRK	1	0	0
objem finančních prostředků	40.000,-- Kč	0	0
<b>Ministerstvo financí</b>			
počet případů PRK	1	7	11
objem finančních prostředků	1,328.480,-- Kč	29,646.210,-- Kč	615.121,-- Kč
<b>Ministerstvo vnitra</b>			
počet případů PRK	1	4	3
objem finančních prostředků	14.586,-- Kč	2,264.381,-- Kč	3,100.964,-- Kč
<b>Celkem:</b>			
<b>počet případů PRK</b>	<b>138</b>	<b>326</b>	<b>65</b>
<b>objem finančních prostředků</b>	<b>36,172.837,-- Kč</b>	<b>116,846.548,-- Kč</b>	<b>55,000.461,-- Kč</b>

Z tabulky lze vidět, že nejvíce případů PRK zjistilo Ministerstvo práce a sociálních věcí a dále Ministerstvo obrany. Naopak nejméně případů PRK bylo zjištěno Ministerstvem dopravy. Podle získaných dat lze dále zjistit, že nejvíce případů PRK ve sledovaném období bylo zjištěno v roce 2015, kdy objem finančních prostředků v oznámeních o PRK byl téměř trojnásobný oproti roku 2014. Naopak nejméně případů PRK bylo zjištěno v roce 2016, avšak objem finančních prostředků v oznámeních o PRK byl téměř o 20 miliónů korun vyšší oproti roku 2014.

<sup>176</sup> HALÁSEK, Dušan. *Veřejná ekonomika*. 3. vydání. Dolní Životice: Optys, 2012. s. 37.

<sup>177</sup> Vlastní zpracování, na základě poskytnutých informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Na základě podnětů jednotlivých ministerstvem došlo k zahájení řízení o vyměření odvodu, případně penále za PRK správci daně. Porušiteli rozpočtové kázně byla správcem daně stanovena povinnost odvést poskytnuté peněžní prostředky podle RozPr zpět do státního rozpočtu, tím došlo k částečnému navrácení poskytnutých prostředků ze státního rozpočtu.

Za základě dotazů jednotlivých ministerstev ČR bylo dále zjištěno, že Ministerstvo vnitra a Ministerstvo financí řeší neprominuté odvody za PRK a související penále jako škodu na majetku státu. Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo dopravy škodu způsobenou PRK neřeší jako škodu na majetku státu. Ministerstvo obrany na tento dotaz neuvodlo odpověď.

### **Dílčí závěr**

Poslední kapitola práce se zaměřila na problematiku PRK zjištěnou při kontrolách vybranými kontrolními orgány. K analýze byly vybrány kontrolní orgány, které se zabývají kontrolou veřejných finančních prostředků, vynakládaných ze státního rozpočtu, a to z důvodu zkoumání toho, jaký vliv má problematika PRK na státní rozpočet. Při zkoumání výsledků z kontrolních akcí bylo zjištěno, že orgány finanční správy při svých kontrolách zjistily za sledované období 8 014 případů PRK, NKÚ zjistil za sledované období 129 případů PRK, na základě nichž podal podnět správci daně. Z vybraných ministerstev ČR nejvíce případů PRK zjišťuje každý rok Ministerstvo práce a sociálních věcí, které za sledované období odhalilo 459 případů PRK. Z hlediska zkoumání dopadu PRK na státní rozpočet, bylo zjištěno, že nedochází k prominutí všech uložených odvodů, případně penále a z tohoto důvodu dochází k částečnému návratu veřejných finančních prostředků zpět do státního rozpočtu.

## Závěr

Jak bylo v práci potvrzeno, problematika porušení rozpočtové kázně je v dnešní době hojně vyskytujícím se jevem. Ekonomické subjekty často nejsou schopny své záměry financovat pouze ze svých finančních zdrojů, ale potřebují k uskutečnění těchto plánů finanční výpomoc, ať již z prostředků státního rozpočtu, nebo z rozpočtů územních samosprávných celků, nebo z jiných veřejných rozpočtů. Z tohoto důvodu shledávám, jako velký problém zcela nedostačující odborné zpracování materie v oblasti porušení pravidel při poskytování veřejných finančních prostředků a tedy i problematiky PRK. Není možné nalézt odbornou monografii, která by téma porušení rozpočtové kázně zpracovávala v ucelené formě.

Z výše uvedeného důvodu jsem při psaní své diplomové práce byla povinna vycházet především z právních předpisů a judikatury českých soudů, která slouží jako významný zdroj k výkladu právních předpisů upravujících PRK a dále slouží jako návod pro postihování příjemců dotací, kteří porušili rozpočtovou kázeň.

Diplomovou práci jsem rozdělila celkem do pěti kapitol. V první kapitole diplomové práce bylo zapotřebí vysvětlit základní pojmy související se samotnou problematikou PRK. Především bylo potřebné přiblížit čtenáři oblast veřejných rozpočtů a jejich kontrolní mechanismy, aby bylo možné najít odpovědi na položené otázky v úvodu práce.

Ve druhé kapitole práce jsem se již zabývala samotným tématem práce. Uvedla jsem základní definice pojmu PRK podle zákonů o rozpočtových pravidlech. Při analýze těchto definic jsem zjistila, že definice jsou v obou zákonech téměř totožné. Základním rozdílem těchto formulací je pouze zaměření jednotlivých zákonů, podle toho, z jakým rozpočtů jsou veřejné finanční prostředky poskytovány. V závěru druhé kapitoly jsem porovнала právní úpravu rozpočtových pravidel v ČR se Slovenskou a Polskou republikou. Při komparaci jsem zjistila, že právní úprava rozpočtových pravidel v naší republice se velmi podobá právní úpravě ve Slovenské republice. Polská republika na rozdíl od ČR má právní úpravu rozpočtových pravidel obsaženu v jednom zákoně, který upravuje rozpočtová pravidla, jak na úrovni státu, tak na úrovni územních samosprávných celků.

Třetí kapitola práce se zaměřila na samotný průběh řízení, od okamžiku zjištění porušení rozpočtové kázně, přes vyměření odvodu, případně penále za PRK, až k využití prostředků obrany proti platebnímu výměru. V závěru kapitoly byl navržen porušiteli rozpočtové kázně postup, jak se co nejefektivněji bránit proti uloženým sankcím.

Ve čtvrté kapitole práce jsem uvedla stěžejní případy řešené soudy a ÚOHS v oblasti problematiky PRK. Při studiu judikatury jsem zjistila, že postupně dochází ke změně názorů rozhodujících orgánů. Dříve se tyto orgány přikláněly více na stranu poskytovatelů dotací a příjemce dotací sankcionovaly i za marginální pochybení. Dnes rozhodující orgány zkoumají nejprve splnění veškerých podmínek ze strany poskytovatelů dotací a až následně se zaměřují na pochybení ze strany příjemců dotací.

V poslední kapitole práce jsem se z ekonomického pohledu zaměřila na výsledky kontrolních akcí vybraných kontrolních orgánů, při kterých tyto orgány zjistily PRK. Při analýze těchto výsledků bylo zjištěno, že počet nálezů PRK je velmi vysoký. Orgány finanční správy při svých kontrolách zjistily v období roku 2014 – 2016, 8 014 případů PRK. NKÚ zjistil za sledované období 129 případů PRK. Z vybraných ministerstev nejvíce případů PRK zjistilo Ministerstvo práce a sociálních věcí, a to 459 případů PRK za hodnocené období.

Stanovené vedlejší cíle v úvodu práce byly naplněny v rámci jednotlivých kapitol. Hlavním cílem práce bylo nalézt odpovědi na položené hypotetické otázky v úvodu práce:

1. Odpověď na první hypotetickou otázku byla hledána především v rámci poslední kapitoly práce. V poslední kapitole práce bylo zjištěno, že nedochází k prominutí všech uložených odvodů, případně penále za PRK a z tohoto důvodu dochází k částečnému návratu veřejných finančních prostředků zpět do státního rozpočtu. Přesné vyčíslení navrácené částky však není možné určit a to, z toho důvodu, že odvod a penále jsou většinou vyměřeny v jiném roce, než dochází k prominutí platebních výměrů, protože daňový subjekt má roční lhůtu na podání žádosti o prominutí odvodu či penále od vydání platebního výměru. Přesné částky vyměřených odvodů a penále orgány finanční správy lze nalézt v Příloze č. 1 k této práci.



2. Odpověď na druhou hypotetickou otázku byla hledána v rámci všech kapitol práce. Při analýze rozpočtových pravidel na úrovni státního rozpočtu a rozpočtů územních samospráv bylo zjištěno, že právní úprava na obou úrovních je téměř totožná, s několika málo odlišnostmi. Odpověď na hypotetickou otázku je dále potvrzena ve zpracovaných tabulkách v Příloze č. 2 k této práci.

## Zdroje

### Monografie

1. BAKEŠ, Milan a kol. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 549 s.
2. BORKOVEC, Aleš. *Veřejné finance se zaměřením na rozpočtové právo*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2002. 42 s.
3. HALÁSEK, Dušan. *Veřejná ekonomika*. 3. vydání. Dolní Životice: Optys, 2012. 96 s.
4. HAMERNÍKOVÁ, Bojka a kol. *Veřejné finance*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 340 s.
5. JÁNOŠÍKOVÁ, Petra a kol. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, 492 s.
6. JELÍNKOVÁ, Jitka. *Kontrolní řád: Správní řád (vybraná ustanovení)*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, 284 s.
7. KINCL, Michael. *Veřejná podpora v příkladech a poznámkách*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 268 s.
8. KYNCL, Libor a kol. *Metoda a ekonomické limity regulace ve finančním právu*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013, 224 s.
9. MARKOVÁ, Hana, BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. 248 s.
10. MRKÝVKA, Petr. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. 1. Vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Právnická fakulta, 2012. 222 s.
11. PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 644 s.
12. PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 5. vydání. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2016. 154 s.

### Komentáře

1. BAXA, Josef a kol. *Daňový řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, 272 s.
2. RIGEL, Filip, BOUŠKA, Michal, MLYNÁŘ, Robin. *Komentář ke zákonu o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017. 292 s.

## Publikace

1. BUDÍK, Josef: *Evropské strukturální fondy a jejich využívání*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., v edici EUPRESS, 2009, 80 s.
2. ŠTEFANKOVÁ, Blanka. *Průvodce veřejnými rozpočty*. 1. vydání. Místo vydání neuvedeno: Český institut interních auditorů, o.s., 2012. 72 s.

## Odborné časopisy

1. KOZIEL, Michal. Vybrané otázky v souvislosti s porušením rozpočtové kázně. *Daně a finance*, 2016, roč. 24, č. 1, s. 15-22.
2. MATEJ, Miroslav. Rizika dotovaných projektů a porušování rozpočtové kázně. *Obec a finance*, 2015, roč. 20, č. 1, s. 12-13
3. SEJKORA, Tomáš. Odvod za porušení rozpočtové kázně jako trestní sankce ve smyslu Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. *Daně a finance*, 2016, roč. 24, č. 1, s. 9-15.
4. MATUŠKOVÁ, Tereza. Proporcionalita odvodu za porušení rozpočtové kázně příjemcem dotací. *Právní rozhledy*, 2016, roč. 24., č. 3, s. 86 – 95.

## Právní předpisy

1. aktuální znění: zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
2. aktuální znění: zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
3. aktuální znění: zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
4. aktuální znění: zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)
5. aktuální znění: zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
6. aktuální znění: zákon č. 420/2014 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí
7. aktuální znění: zákon č. 134/2016 Sb., zákon o zadávání veřejných zakázek
8. aktuální znění: zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
9. aktuální znění: vyhláška č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 123/2003 Sb.

10. aktuální znění: zákon č. 24/2015 Sb., ze dne 20. ledna 2015, 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
11. aktuální znění: zákon č. 367/2017, ze dne 16. října 2017, kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony
12. historická verze: Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole
13. historická verze: zákon č. 303/1995 Z.z., o rozpočtových pravidlech
14. aktuální znění: zákon č. 523/2004, Z. z. Zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov
15. aktuální znění: zákona č. 583/2004, Z. z. Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov
16. aktuální znění: Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia
17. legislativa ES/EU: nařízení Evropského parlamentu a rady č. 1303/2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006

## **Judikatura**

1. rozsudek NSS ze dne 31. března 2015 č.j. 5 As 95/2014 – 46
2. rozsudek NSS ze dne 11. června 2009 7 Afs 107/2008-100
3. rozsudek NSS ze dne 18. června 2015 č.j. 7 As 95/2015-49
4. rozsudek NSS ze dne 04. ledna 2017, č.j. 9 Afs 182/2016-82
5. rozsudek NSS ze dne 31. března 2015 č.j. 5 As 95/2014
6. rozsudek NSS ze dne 21. května 2014, č.j. 6 As 18/2014
7. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. února 2008, č.j. 11 Ca 371/2006-55

## **Rozhodnutí ÚOHS**

1. rozhodnutí ÚOHS ze dne 24. srpna 2015 č.j. ÚOHS-R138/2014/VZ-24333/2015/321/TNo
2. rozhodnutí ÚOHS ze dne 03. listopadu 2015 č.j. ÚOHS-S0588/2015/VZ-37577/2015/543/JWe

## **Pokyny Generálního finančního ředitelství**

1. aktuální znění: Pokyn č. GFR-D-17, k rozhodování ve věci žádosti o prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně
2. aktuální znění: Pokyn č. GFR-D-27, pro stanovení odvodů za porušení rozpočtové kázně v souladu se zásadou proporcionality

## **Výroční zprávy NKÚ**

1. NKÚ. *Výroční zpráva 2014* [online]. NKÚ.cz, datum neuvedeno [cit. 08. 01. 2018]. Dostupné na: <<https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocni-zprava/vyrocni-zprava-nku-2014.pdf>>
2. NKÚ. *Výroční zpráva 2015* [online]. NKÚ.cz, datum neuvedeno [cit. 08. 01. 2018]. Dostupné na: <<https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocni-zprava/vyrocni-zprava-nku-2015.pdf>>
3. NKÚ. *Výroční zpráva 2016* [online]. NKÚ.cz, datum neuvedeno [cit. 08. 01. 2018]. Dostupné na: <<https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/vyrocni-zprava/vyrocni-zprava-nku-2016.pdf>>

## **Elektronické dokumenty Finanční správy**

1. FINANČNÍ SPRÁVA. *Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2014* [online]. Financnisprava.cz, datum neuvedeno [cit. 08. 01. 2018]. Dostupné na: <<http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace-o-cinnosti-FS-CR-za-rok-2014.pdf>>
2. FINANČNÍ SPRÁVA. *Výroční zpráva Finanční správy ČR 2014* [online]. Financnisprava.cz, datum neuvedeno [cit. 08. 01. 2018]. Dostupné na: <<http://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/financni-sprava-cr/vyrocni-zpravy-a-souvisejici-dokumenty/2014>>
3. FINANČNÍ SPRÁVA. *Výroční zpráva Finanční správy ČR 2015* [online]. Financnisprava.cz, datum neuvedeno [cit. 08. 01. 2018]. Dostupné na:

<<http://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/financni-sprava-cr/vyrocnizpravy-a-souvisejici-dokumenty/2015>>

4. FINANČNÍ SPRÁVA. *Výroční zpráva Finanční správy ČR 2016* [online]. Financnisprava.cz, datum nevedeno [cit. 08. 01. 2018]. Dostupné na:

<<http://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/financni-sprava-cr/vyrocnizpravy-a-souvisejici-dokumenty/2016>>

## Internetové zdroje

1. FINANČNÍ SPRÁVA. *Dotazy a odpovědi* [online]. Financnisprava.cz, 04. 02. 2013 [cit. 18. 10. 2017]. Dostupné na: <<http://www.financnisprava.cz/cs/dane/odvody-za-poruseni-rozpocetove-kazne/dotazy-a-odpovedi>>
2. LESZKOW, Šimon. *Postup obcí při zjištění porušení rozpočtové kázně*. Olomoucký kraj, datum nevedeno [cit. 18. 10. 2017]. Dostupné na: <[slideplayer.cz/slide/1915323/](http://slideplayer.cz/slide/1915323/)>
3. Autor neveden. *Porušení rozpočtové kázně – průvodce řízením*. [online]. Edulk.cz, datum nevedeno [cit. 18. 10. 2017]. Dostupné na: <[www.edulk.cz/LinkClick.aspx?fileticket=BofQr4mbaGA%3D&tabid=160&mid...](http://www.edulk.cz/LinkClick.aspx?fileticket=BofQr4mbaGA%3D&tabid=160&mid...)>
4. STRNADOVÁ, Zuzana. *Konference o hospodaření a financování měst a obcí*. Region servis.cz, 07. 04. 2016 [cit. 18. 10. 2017]. Dostupné na: <[http://www.region servis.cz/document/filename/4779/Poru\\_en\\_rozpo\\_tov\\_k\\_zn\\_p\\_i\\_erp\\_n\\_dotac\\_Strnadov\\_.pdf](http://www.region servis.cz/document/filename/4779/Poru_en_rozpo_tov_k_zn_p_i_erp_n_dotac_Strnadov_.pdf)>
5. FILLOVÁ, Kateřina. *Problematika veřejných zakázek ve vztahu k porušení rozpočtové kázně z pohledu orgánů finanční správy*. Is.mendelu.cz, 02. 05. 2014 [cit. 25. 10. 2017]. Dostupné na: <[https://is.mendelu.cz/dok\\_server/slozka.pl?download=139587;id=71024;z=1](https://is.mendelu.cz/dok_server/slozka.pl?download=139587;id=71024;z=1)>
6. ČESKÁ TISKOVÁ KANCELÁŘ. *Z rezervy rozpočtu dostalo loni nejvíce ministerstvo spravedlnosti*. Pravniprostor.cz, 29. 09. 2016 [cit. 25. 10. 2017]. Dostupné na: <<https://www.prapniprostor.cz/aktuality/aktuality/z-rezervy-rozpocetu-dostalo-loni-nejvic-ministerstvo-spravedlnosti>>
7. MINISTERSTVO FINANČÍ, odbor Financování územních rozpočtů a programového financování. *Porušení rozpočtové kázně*. Ministerstvo financí, datum nevedeno [cit. 18. 10. 2017]. Dostupné na: <<http://docplayer.cz/12496222-Poruseni-rozpocetove-kazne-odbor-financovani-uzemnich-rozpocetu-a-programove-financovani-ministerstvo-financi.html>>
8. ÚOHS. *Veřejné zakázky*. UOHS.cz, datum nevedeno [cit. 25. 10. 2017]. Dostupné na: <<https://www.uohs.cz/cs/verejne-zakazky.html>>

9. ÚOHS. *Statistiky z oblasti veřejných zakázek – za rok 2016*. UOHS.cz, datum neuvedeno [cit. 25. 10. 2017]. Dostupné na: <<https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/statistiky/statistiky-z-oblasti-verejnych-zakazek.html>>
10. MMR. *Fondy EU v ČR, Programové období 2014-2020*. Dotaceeu.cz, datum neuvedeno [cit. 02. 11. 2017]. Dostupné na: <<http://www.dotaceeu.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020>>
11. MINAŘÍK, Jan. *Kontrola nakládání s dotacemi ze strany finančních úřadů*. Smocr.cz, datum prosinec 2010 [cit. 02. 11. 2017]. Dostupné na: <[www.smocr.cz/data/fileBank/c3e75ea7-80dd-4da5-ad60-9e1b8e11ea3c.ppt](http://www.smocr.cz/data/fileBank/c3e75ea7-80dd-4da5-ad60-9e1b8e11ea3c.ppt)>
12. ŽUROVEC, Michal. *Novela rozpočtových pravidel vyhlášena ve Sbírce zákonů*. Ministerstvo financí.cz, 08. 11. 2017 [cit. 21. 11. 2017]. Dostupné na: <<http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2017/novela-rozpocetovych-pravidel-vyhlasena-v-30070>>

## Přílohy

### Příloha č. 1.

Porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) zjištěné orgány finanční správy

2014		počet	Kč
<b>A</b>	Počet kontrolních činností (postupů) bez nálezu, tj. bez porušení rozpočtové kázně	4 915	*
<b>A</b>	Počet kontrolních činností (postupů) s nálezem, tj. s porušením rozpočtové kázně	2 649	**
<b>B1</b>	Platební výměry na odvody - v právní moci	4 498	6 102 mil. Kč
<b>B2</b>	Platební výměry na penále - v právní moci	3 287	5 189 mil. Kč
<b>C</b>	Prominutí - počet vydaných rozhodnutí o prominutí, částečném prominutí, nebo zamítnutí *** (Zpravidla subjekt žádá o prominutí odvodů i penále zároveň, potom jsou shodně vydávána rozhodnutí, obsahující jak prominutí odvodů, tak penále. Proto jsou následující počty prominutí odvodů a penále vyšší, než celkový počet vydaných rozhodnutí, neboť jedno rozhodnutí se objevuje jak v kolonce prominutí odvodů tak zároveň i v prominutí penále.)	962	
<b>C1</b>	Prominutí odvodů - počet vydaných rozhodnutí o prominutí, částečném prominutí, nebo zamítnutí ***	763	5 313 mil. Kč
<b>C2</b>	Prominutí penále - počet vydaných rozhodnutí o prominutí, částečném prominutí, nebo zamítnutí ***	853	5 225 mil. Kč

2015		počet	Kč
<b>A</b>	Počet kontrolních činností (postupů) bez nálezu, tj. bez porušení rozpočtové kázně	3 002	*
<b>A</b>	Počet kontrolních činností (postupů) s nálezem, tj. s porušením rozpočtové kázně	2 893	**
<b>B1</b>	Platební výměry na odvody - v právní moci	4 608	2 456 mil. Kč
<b>B2</b>	Platební výměry na penále - v právní moci	3 087	3 008 mil. Kč
<b>C</b>	Prominutí - počet vydaných rozhodnutí o prominutí, částečném prominutí, nebo zamítnutí *** (Zpravidla subjekt žádá o prominutí odvodů i penále zároveň, potom jsou shodně vydávána rozhodnutí, obsahující jak prominutí odvodů, tak penále. Proto jsou následující počty prominutí odvodů a penále vyšší, než celkový počet vydaných rozhodnutí, neboť jedno rozhodnutí se objevuje jak v kolonce prominutí odvodů tak zároveň i v prominutí penále.)	959	
<b>C1</b>	Prominutí odvodů - počet vydaných rozhodnutí o prominutí, částečném prominutí, nebo zamítnutí ***	755	2 244 mil. Kč
<b>C2</b>	Prominutí penále - počet vydaných rozhodnutí o prominutí, částečném prominutí, nebo zamítnutí ***	836	2 053 mil. Kč



2016		počet	Kč
<b>A</b>	Počet kontrolních činností (postupů) bez nálezů, tj. bez porušení rozpočtové kázně	2 930	*
<b>A</b>	Počet kontrolních činností (postupů) s nálezem, tj. s porušením rozpočtové kázně	2 472	**
<b>B1</b>	Platební výměry na odvody - v právní moci	3 859	1 698 mil. Kč
<b>B2</b>	Platební výměry na penále - v právní moci	3 035	906 mil. Kč
<b>C</b>	Prominutí - počet vydaných rozhodnutí o prominutí, částečném prominutí, nebo zamítnutí *** (Zpravidla subjekt žádá o prominutí odvodů i penále zároveň, potom jsou shodně vydávána rozhodnutí, obsahující jak prominutí odvodů, tak penále. Proto jsou následující počty prominutí odvodů a penále vyšší, než celkový počet vydaných rozhodnutí, neboť jedno rozhodnutí se objevuje jak v kolonce prominutí odvodů tak zároveň i v prominutí penále.)	782	
<b>C1</b>	Prominutí odvodů - počet vydaných rozhodnutí o prominutí, částečném prominutí, nebo zamítnutí ***	562	870 mil. Kč
<b>C2</b>	Prominutí penále - počet vydaných rozhodnutí o prominutí, částečném prominutí, nebo zamítnutí ***	678	1 716 mil. Kč

### Poznámky k příloze

- \* V případě, že kontrolní činnost je ukončena bez nálezů, nebylo shledáno porušení rozpočtové kázně a tedy odvod ani penále nejsou vyměřovány.
- \*\* V případě, že kontrolní činnost je ukončena s nálezem, je za porušení rozpočtové kázně vyměřen odvod a penále za prodlení s odvodem. Příslušné částky jsou tedy uvedeny u odvodů a penále.
- \*\*\* Zpravidla se nejedná o prominutí platebních výměrů vydaných ve stejný rok, kdy došlo k prominutí, neboť daňový subjekt má roční lhůtu na podání žádosti o prominutí od vydání platebního výměru.

## Příloha č. 2.

Komparace zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

### Shodné znaky v právních úpravách

<b>Zákon č. 218/2000</b>	<b>Zákon č. 250/2000</b>
<u>Porušením rozpočtové kázně je:</u> neoprávněné použití peněžních prostředků, nebo zadržetí peněžních prostředků	<u>Porušením rozpočtové kázně je:</u> neoprávněné použití peněžních prostředků, nebo zadržetí peněžních prostředků
na poskytnutí dotace a NFV není právní nárok	na poskytnutí dotace a NFV není právní nárok
za prodlení z odvodem se hradí penále ve výši 1 promile z částky odvodu	za prodlení z odvodem se hradí penále ve výši 1 promile z částky odvodu
odvod a penále lze vyměřit do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce kdy došlo k PRK	odvod a penále lze vyměřit do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce kdy došlo k PRK
při správě odvodů a penále za PRK se postupuje podle DŘ	při správě odvodů a penále za PRK se postupuje podle DŘ
prostředky obrany – opravné prostředky podle DŘ a možnost prominutí odvodu a penále	prostředky obrany – opravné prostředky podle DŘ a možnost prominutí odvodu a penále

### Odlišné znaky v právních úpravách

<b>Zákon č. 218/2000</b>	<b>Zákon č. 250/2000</b>
poskytnutí finančních prostředků na základě rozhodnutí	poskytnutí finančních prostředků na základě veřejnoprávní smlouvy
<u>Poskytovatelem dotace, nebo NFV je:</u> 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	<u>Poskytovatelem dotace, nebo NFV je:</u> územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, svazek obcí nebo Regionální rada regionu soudržnosti
Odvod za PRK ukládá správce daně	Odvod za PRK ukládá poskytovatel dotace
Penále se neuloží v případě, že nepřesahuje částku 500,-- Kč	Penále se neuloží v případě, že nepřesahuje částku 1.000,-- Kč
Odvod promíjí Generální finanční ředitelství	Odvod promíjí orgán, který rozhodl o poskytnutí finančních prostředků

## **Abstrakt**

Tato diplomová práce je zaměřena na problematiku porušení rozpočtové kázně. Jejím obsahem je zejména vymezení pojmu porušení rozpočtové kázně a analýza jednotlivých institutů, které s ní bezprostředně souvisejí. Cílem práce je zjistit dopad porušení rozpočtové kázně na státní rozpočet a dále porovnat právní úpravu rozpočtových pravidel na úrovni státního rozpočtu a rozpočtů územních samosprávných celků. V práci jsou také uvedeny konkrétní příklady porušení rozpočtové kázně zjištěné kontrolními orgány.

## **Abstract**

This diploma thesis deals with the issue of breach budgetary discipline. The content is mostly defining the issue of breach budgetary discipline and analysis of individual financial institutes, to whom they are connected to. The purpose of this thesis is to find out the impact issue of budgetary discipline on the state budget. Another aim is to compare the regulation of budgetary rules at the level of the state budget and budgets of territorial self – governing units. In diploma thesis are also examples of breach budgetary discipline found by the control authorities.

## **Seznam klíčových slov**

porušení rozpočtové kázně, rozpočtová pravidla, veřejný rozpočet, státní rozpočet, rozpočty územních samosprávných celků, finanční kontrola, daňová kontrola, odvod, penále, dotace, návratná finanční výpomoc, Nejvyšší kontrolní úřad, Finanční správa, správce daně, veřejné zakázky

## **Keywords**

Issue of breach of budgetary discipline, budget rules, public budget, state budget, budget of regional self-governing unit, financial control, tax control, levy, penalties, subsidy, return financial assistance, Czech Republic Supreme Audit Office, Financial Administration, tax administrator, public procurement