

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Eliška Podroužková

**Dotační právo v České republice a vybrané
problémy poskytování dotací v českém právním
řádu**

Rigorózní práce

Tematický okruh: Finanční právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 28. 5. 2020

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 299 346 znaků včetně mezer.

V Praze dne 29. 6. 2020

.....

Mgr. Eliška Podroužková

Poděkování

Ráda bych poděkovala všem, kterým vděčím za zpracování a řádné dokončení této rigorózní práce, především své rodině za její pomoc a podporu. Dále bych chtěla poděkovat svým přátelům za cenné rady a doporučení.

Obsah

Úvod.....	1
1 Vývoj právní úpravy dotačního práva.....	4
1.1 Počátky právní úpravy	4
1.2 Období socialismu	7
1.3 Zákonná úprava dotačního práva po roce 1989.....	8
1.3.1 Zákon č. 576/1990 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice	9
1.3.2 Současně účinné rozpočtové zákony.....	10
2 Základní pojmy a prameny.....	16
2.1 Definice a postavení dotačního práva v právním systému.....	16
2.2 Prameny dotačního práva ČR.....	19
2.2.1 Ústavní pořádek	19
2.2.2 Mezinárodní dokumenty.....	20
2.2.3 Právní úprava dotací v EU.....	22
2.2.4 Zákony a podzákonné právní předpisy.....	25
2.3 Vymezení pojmů dotačního práva	27
2.3.1 Dotace.....	28
2.3.2 Veřejná podpora.....	31
2.3.3 Dotace a podobné právní instituty	33
2.3.4 Druhy dotací	35
2.3.5 Dotačněprávní vztah a jeho subjekty	38
2.3.6 Dotační proces	40
3 Vybrané problémy dotačního práva.....	46
3.1 Principy 3E.....	47
3.1.1 Problémy spojené s principy 3E	53
3.1.2 Navrhovaná východiska	58

3.2	Veřejné finance a výdaje veřejných rozpočtů	60
3.2.1	Veřejný rozpočet a jeho výdaje	61
3.2.2	Problémy spojené s výdaji z veřejných rozpočtů.....	64
3.2.3	Navrhovaná východiska	71
3.3	Transparentnost	75
3.3.1	Korupce	76
3.3.2	Dotační podvod a další trestné činy související s dotačním právem.....	81
3.3.3	Navrhovaná východiska	84
3.4	Problematické aspekty dotačních dokumentů	87
3.4.1	Dokumentace programu	88
3.4.2	Výzva k podání žádostí o dotaci	90
3.4.3	Žádost o poskytnutí dotace a investiční záměr	93
3.4.4	Rozhodnutí ve věci.....	96
3.5	Dozor nad poskytováním dotací.....	101
3.5.1	Problematická ustanovení.....	104
3.5.2	Navrhovaná východiska	106
	Závěr	109

Úvod

Dotační právo je soubor právních norem, který upravuje podmínky poskytování veřejných prostředků ve formě dotací. O udělení dotací rozhoduje poskytovatel podle vlastního uvážení, neboť se jedná o finanční prostředky, jimiž disponuje a jež dobrovolně za určitých předem daných podmínek poskytuje další osobě. Právní pravidla by měla zajistit, aby v oblasti dotací nedocházelo k libovůli poskytovatelů dotací, která může způsobit nerovnost mezi žadateli, vznik protiprávního jednání nebo jiné negativní následky.

Dotační právo, jako podobor finančního práva, úzce propojuje práva a povinnosti plynoucí z dotačních právních předpisů s oblastí ekonomie. Nutnost prověřovat ekonomickou racionalitu poskytování a využívání dotací je významnou složkou dotačního procesu, neboť jediné tak je dosaženo základního principu dotačního práva poskytnout dotaci hospodárně a v souladu s právní úpravou. Součástí této rigorózní práce je proto také výklad podstaty některých ekonomických teorií a tezí, které umožňují na problematiku dotací nahlížet z jiné než právní perspektivy. Současně poskytuje ekonomický přístup další náměty, jak právní předpisy přizpůsobit dotačním souvislostem vyplývajícím z praxe.

Text rigorózní práce je rozdělen na tři části, které směřují k dosažení dvou hlavních cílů. Účelem prvních dvou částí rigorózní práce je poskytnout přehled o aktuálním stavu právní úpravy dotací, který umožní základní orientaci v českém dotačním právu. Popsán je vývoj dotačního práva, současně platné právní normy a jejich vzájemné souvislosti. Tento text je doplněn teoretickým výkladem některých dotačních institutů a charakteristik dotačního práva, které doposud v odborné literatuře nebyly dostatečně popsány nebo zcela chyběly. Dotační pojmosloví je užíváno v dalším textu a je proto klíčové pro navazující téma rozboru vybraných problémů dotačního práva.

Druhým z cílů této rigorózní práce je identifikace některých problematických aspektů poskytování dotací, které mohou být příčinou ne hospodárného a netransparentního nakládání s dotačními prostředky z veřejných rozpočtů, a nastínění jejich možných východisek. Z třetí části rigorózní práce proto vyplývá, zda je soubor právních norem a institutů, který je popsán v prvním tematickém celku práce, dostatečně přesný a zda je pomocí něho možné odpovídajícím způsobem reagovat na rizikové situace popsané v této části rigorózní práce.

Předkládaná rigorózní práce by měla objasnit, zda současná právní úprava dotací v České republice (dále jen „ČR“) splňuje požadavky na zabezpečení transparentnosti a zajištění hospodárnosti při poskytování veřejných prostředků. Dále by měla uvést formy

kontroly poskytování dotací, které nabízí český právní řád, a zároveň nastínit možné způsoby postihu porušení dotačních pravidel a právních povinností od nich odvozených.

Úvodní část rigorózní práce se zabývá historickým vývojem dotací. Nabízí souhrn významných právních předpisů účinných na území ČR, popisuje jejich významné znaky, důvody přijetí a příčiny pozdějších novelizací nebo nové regulace. Tuto část uzavírá přehled zásadních novel současné právní úpravy.

Druhá část práce zařazuje dotační právo do teoretického právního kontextu. V tomto úseku je dotační právo definováno, je provedena jeho systemizace a jsou zde shrnuty prameny dotačního práva všech úrovní právní síly včetně účinných právních norem na úrovni Evropské unie (dále jen „EU“). Poslední kapitola podává výklad o základních dotačních mechanismech, odlišuje dotace od příbuzných institutů a na základě práv a povinností uvedených v právních předpisech vysvětluje proces poskytování dotací poskytovatelem. Záměrem této části není podrobné vyložení všech definic dotačního práva, ale poskytnutí takové úrovně informací o dotačních pravidlech, která zaručí základní přehled o principech poskytování dotačních prostředků.

Třetí a poslední část rigorózní práce navazující na předchozí deskriptivní úsek je zaměřena na detekci a popis některých problémů plynoucích zejména z nesprávného postupu poskytovatelů dotací, který negativně ovlivňuje podobu podmínek poskytnutí a čerpání dotace a způsob jednání příjemce. Tato část se věnuje vzájemně provázaným problémům dotačního práva, které mají nejpodstatnější dopady na alokaci veřejných zdrojů z veřejných rozpočtů.

Tato část je rozčleněna do pěti kapitol, z nichž každá obsahuje úvodní informace a rozbor vybraného tématu, dále definiční znaky nejčastějších s tématem spojených problémů, jejich hrozící následky a v závěru návrhy řešení, které umožní problémům či rizikům předejít. Kapitoly uvádí problematické aspekty z obecného hlediska a zároveň demonstrují některé konkrétní příklady. Popisovány jsou principy 3E, které představují hlavní ekonomický prvek nutný pro hospodárné nakládání s dotačními prostředky. Dále tato část pojednává o problémech souvisejících s veřejnými rozpočty, resp. s jejich výdaji, se zásadou transparentnosti nakládání s veřejnými finančními prostředky a s tvorbou dotační dokumentace. Poslední problematika dozoru nad poskytováním dotací shrnuje možnosti obrany žadatelů před následky rozhodnutí poskytovatelů a nabízí zhodnocení naplnění informační povinnosti nutné pro snadný přístup k informacím o dotacích a z toho plynoucí možnost kontroly řádného poskytnutí dotací. Problematické aspekty poskytování dotací jsou posuzovány z právního i ekonomického hlediska.

Text rigorózní práce je sestaven na základě informací uvedených v odborné literatuře a právních předpisech. V kapitolách jsou uvedeny postoje odborných organizací a expertů na dané téma. Uvedené teze jsou porovnávány a doplněny o názor autorky. Návrhy řešení vychází z účinné vnitrostátní a unijní legislativy, z právních publikací obsahujících představy autorů o zlepšení fungování dotačního procesu a ze stanovisek uvedených v rozsudcích soudů. Úseky cizojazyčných textů jsou volně přeloženy.

1 Vývoj právní úpravy dotačního práva

1.1 Počátky právní úpravy

Historie regulace dotačního práva je vyložena v širším kontextu rozpočtového práva zabývajícího se obecně příjmy a výdaji veřejných rozpočtů, neboť první známky odlišení dotačního práva od rozpočtového lze vysledovat až v novodobé právní úpravě. Jako rozpočtové finanční prostředky poskytované na předem stanovený účel představují dotace jeden z výdajů veřejných rozpočtů. Dotační právo se jako samostatný obor finančního práva vyčlenilo až v posledních letech, kdy došlo k významnému rozšíření dotační právní úpravy.

K prvopočátkům povinnosti sestavovat jednoduché přehledy příjmů a výdajů na našem území jsou podle Markové a Boháče řazeny finanční reformy za vlády Marie Terezie. Prvním státním rozpočtem rakouské monarchie byl dokument z roku 1848.¹ Povinnost sestavovat státní rozpočet na každý správní rok a jeho schválení ústavní cestou bylo zakotveno v nařízení č. 4358/F.-M. ministra financí a Nejvyššího účetního a kontrolního úřadu z roku 1863. Později přijaté císařské nařízení č. 140 ze dne 17. 10. 1866 stanovilo státnímu rozpočtu náležitou formu a obsah.² Rozpočtová pravidla se později také objevila v prosincové Ústavě z roku 1867.³

Druhá etapa historie rozpočtového práva započala spolu se vznikem samostatné Československé republiky. Právní normy rakouskouherské monarchie regulující sestavování státního rozpočtu byly převzaty Československou republikou recepční normou (zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého). Na základě těchto pravidel došlo již v prosinci 1918 k přijetí zákona č. 95/1918 Sb., o vedení státního hospodářství od 1. ledna do 30. června 1919. Byl to první rozpočtový předpis nově vzniklé republiky a měl podobu rozpočtového provizoria.⁴ Tento zákon neobsahoval vyčíslení příjmů a výdajů, a proto ho nebylo možné považovat za státní rozpočet v pravém slova smyslu. Jeho ustanovení pouze zmocnilo vládu na polovinu roku 1919 k vybírání daní a poplatků tvořících příjmy státního rozpočtu a k obstarání prostředků na výdaje nehrazené výdaji státního rozpočtu pomocí úvěrových operací. Provizorní formu měly i další rozpočtové zákony z let 1919 a 1920.

Zákon č. 682/1920 Sb., finanční zákon republiky Československé pro rok 1921, kterým se stanoví státní rozpočet a rozpočet státních investic pro tento rok, považuje Grůň

¹ MARKOVÁ, H. BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. S. 16. ISBN 978-80-7179-551-3.

² GRŮŇ, L. *Finanční právo a jeho instituty*. Praha: Linde Praha, 2008. S. 56-57. ISBN 978-80-7201-745-4.

³ MARKOVÁ, H. BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. S. 17. ISBN 978-80-7179-551-3.

⁴ GRŮŇ, L. *Finanční právo a jeho instituty*. Praha: Linde Praha, 2008. S. 57. ISBN 978-80-7201-745-4.

za první řádný prvorepublikový rozpočet.⁵ Přinesl změnu v členění státního rozpočtu na administrativní rozpočet a rozpočet státních investic. Rovněž byly umožněny rozpočtové přesuny úhradami v rámci jedné rozpočtové kapitoly. Tyto změny byly uplatňovány v zákonech o státních rozpočtech až do roku 1926.⁶

Státní rozpočet pro rok 1927 a pro následující roky představoval přílohu každoročně přijímaného rozpočtového zákona a byl rozdělen na čtyři rozpočtové skupiny sestávající z rozpočtu vlastní státní správy, rozpočtu správy státních podniků, rozpočtu samosprávných celků a rozpočtu správy státního dluhu. Rozpočty samosprávných celků byly financovány také prostřednictvím transferů mezi rozpočty. Výši podílu samosprávných svazků na daních a poplatcích a současně i výši těchto transferů určil čl. IV. rozpočtového zákona pro rok 1927. Tyto transfery lze dle mého názoru považovat za poskytnutí dotací, neboť pomocí nich docházelo k převodu finančních prostředků ze státního rozpočtu místním rozpočtům.

Právní instituty dotačního práva ve formě rozpočtových transferů lze nalézt v právních normách upravujících rozpočtové vztahy územních celků. Podobně jako u právní úpravy státního rozpočtu byla i u rozpočtů územní samosprávy recipována původní rakouskouherská regulace, která vycházela z předpokladu odděleného obecního majetku od ostatního majetku. Výdaje samosprávných útvarů byly na sklonku trvání monarchie hrazeny několika způsoby. Patřily k nim zejména výnosy z obecního majetku, dále samostatné obecní dávky, přírážky k daním, náhradní peněžité plnění a další dávky.⁷

Po roce 1918 se postupně sjednotila forma místních samospráv na obce nebo města, okresy a země.⁸ Místní rozpočty byly částečně nově upraveny zákonem č. 76/1919 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice. Se zvyšující se mírou kompetencí místních samospráv sílila podle Grúně tendence vytvořit finanční samosprávnou soustavu, která by oddělila vlastní zdroje úhrad a příjmy municipální samosprávy ve formě transferů.⁹ Výslovné zmínky o transferech lze nalézt v ustanovení § 2 zákona č. 329/1921 Sb., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním (tzv. první finanční novela), které k příjmům místních rozpočtů řadilo mj. státní přiděly.

⁵ GRŮŇ, L. *Finanční právo a jeho instituty*. Praha: Linde Praha, 2008. S. 57. ISBN 978-80-7201-745-4.

⁶ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. S. 18. ISBN 978-80-7179-551-3.

⁷ GRŮŇ, L. *Finanční právo a jeho instituty*. Praha: Linde Praha, 2008. S. 60-62. ISBN 978-80-7201-745-4.

⁸ MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do r. 1945*. Praha: Leges, 2010. S. 380-384. ISBN 978-80-87212-39-4.

⁹ GRŮŇ, L. *Finanční právo a jeho instituty*. Praha: Linde Praha, 2008. S. 62. ISBN 978-80-7201-745-4.

Vedle prvorepublikových státních a místních rozpočtů se rozvinulo také působení státních fondů, jejichž prostředky byly poskytovány na stanovený účel na základě postupů, které lze označit jako základy dotačního procesu. Z hlediska existence transferů ve formě dotací v období Československé republiky jsou nejvýznamnější právě dotační vztahy mezi státními fondy a příjemci těchto dotací. Grůň uvádí, že pro finanční hospodářství první republiky byla příznačná existence desítek státních fondů, které se v této době začaly rozvíjet.¹⁰

Ministerstvo zemědělství např. podporovalo pravidelnými finančními příspěvky státní meliorační fond převzatý z monarchistické právní úpravy dle ustanovení § 2 zákona č. 21/1920 Sb., jímž se mění ustanovení zákona ze dne 4. ledna 1909, č. 4 ř. z., o zvelebení zemědělství stavbami vodními, a později dle zákona č. 49/1931 Sb., o státním fondu pro vodohospodářské meliorace. Tyto finanční prostředky fondu nemusely být vráceny v případě jejich neúplného vyčerpání v konkrétním roce. Dotace na podporu projektů a úhrada nákladů podniků (tzv. „vodních družstev“) byly dle ustanovení § 3 výše uvedeného zákona vypláceny na základě schválených žádostí ministerstvem zemědělství a smlouvou mezi zúčastněnými subjekty. Ve smlouvě byly upraveny práva a povinnosti takových subjektů a sankční oprávnění státní správy. Postavení státních fondů mimo státní rozpočet a rozdělení státního rozpočtu pro rok 1938 na řádný a mimořádný byli hlavními příčinami značné nepřehlednosti státních financí.¹¹

V období nesvobody v letech 1938–1945 byl rozpočet Protektorátu sestavován podle říšských předpisů a byl schvalován přímo protektorem.¹² Děлил se na společný rozpočet pro území celého státu, který obsahoval příjmy a výdaje společných státních orgánů, a zemské rozpočty přijímající podíly na daních a poplatcích.¹³

Z uvedených informací vyplývá, že mechanismy dotačního práva byly používány v období první republiky podobným způsobem jako v případě současné národní právní úpravy. Dotace ze státního rozpočtu Československa směřovaly zejména do místních rozpočtů. Ovšem i místní rozpočty mohly být zdrojem dotací. Rozšířeným způsobem financování vybraných oblastí hospodářství bylo poskytování dotací četnými státními fondy.

¹⁰ GRŮŇ, L. *Finanční právo a jeho instituty*. Praha: Linde Praha, 2008. S. 58. ISBN 978-80-7201-745-4.

¹¹ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. S. 19. ISBN 978-80-7179-551-3.

¹² Tamtéž.

¹³ GRŮŇ, L. *Finanční právo a jeho instituty*. Praha: Linde Praha, 2008. S. 59. ISBN 978-80-7201-745-4.

1.2 Období socialismu

Historii dotačního, resp. rozpočtového práva před novodobou právní úpravou zakončuje éra socialismu. První poválečná léta znamenala pro území Československa především nutnou konsolidaci hospodářství a v dalších letech změnu politickomocenských poměrů a směřování státu k socialistickému uspořádání.¹⁴

V roce 1945 stát hospodařil bez státního rozpočtu. Výdaje státních rozpočtů dalších let byly nově členěny na centrální, výdaje českých zemí a výdaje Slovenska. Došlo také k rozlišení provozních a investičních výdajů namísto řádných a mimořádných. Do roku 1948 státní rozpočty nezahrnovaly znárodněný sektor a hospodaření územních celků, a proto nebyla umožněna dostatečná kontrola nad rozpočtovým a dotačním hospodařením.¹⁵

Rozpočty dalších let již byly ovlivněny nastupujícím centralizovaným hospodářstvím a v důsledku víceletých hospodářských plánů byla dále měněna rozpočtová struktura a pravidla. Postupně docházelo k přímému spojování finančních plánů podniků s rozpočty národních výborů a ministerstev do jednoho státního rozpočtu. Právní předpisy z roku 1966 přinesly přímé podřízení rozpočtového hospodaření koncepci hospodářského sdružení socialistických států sovětského bloku (RVHP).¹⁶

Nicméně i v socialistickém zřízení byly instituty dotačního práva hojně využívány. Příkladem poskytování dotací byl např. státní fond pro zúrodnění půdy zřízený zákonem č. 77/1969 Sb., o Státním fondu pro zúrodnění půdy, který v ustanovení § 7 uváděl oblasti, ve kterých mohla být dotace poskytnuta. Formou dotací byly financovány i místní rozpočty, státní podniky nebo samostatné státní účelové fondy.

Poválečná doba změnila uspořádání samosprávných územních celků. Původně byly místní rozpočty sestavovány jako samostatné a uplatňovala se zásada vyrovnávání rozpočtů národních výborů.¹⁷ Podle této zásady plynula národním výborům část rozpočtových prostředků ze státního rozpočtu prostřednictvím přidělů, které byly formou dotací. V roce 1949 však došlo ke znárodnění obecního majetku. Národní výbory proto pozbyly samosprávné funkce a fungovaly pouze jako místní orgány státní moci a správy.¹⁸ Následujícího roku bylo propojeno hospodaření národních výborů se státní správou a jejich začlenění přímo do státního

¹⁴ GRÚŇ, L. *Finanční právo a jeho instituty*. Praha: Linde Praha, 2008. S. 59. ISBN 978-80-7201-745-4.

¹⁵ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. S. 20. ISBN 978-80-7179-551-3.

¹⁶ GRÚŇ, L. *Finanční právo a jeho instituty*. Praha: Linde Praha, 2008. S. 59. ISBN 978-80-7201-745-4.

¹⁷ GRÚŇ, L. *Finanční právo a jeho instituty*. Praha: Linde Praha, 2008. S. 63-64. ISBN 978-80-7201-745-4.

¹⁸ Tamtéž.

rozpočtu. Národní výbory sice hospodařily dle vlastních rozpočtů, ale nebyly jim nadále poskytovány přídělky, neboť byly součástí státního rozpočtu.¹⁹

Až zákon č. 26/1953 Sb., rozpočtový zákon na rok 1953 ve svém ustanovení § 2 odst. 3 znovu zavedl zásadu vyrovnávání rozpočtu národních výborů. Od tohoto roku bylo opětovně zavedeno financování místních rozpočtů také pomocí dotací. Patrná byla snaha zvýšit roli národních výborů jako samosprávných jednotek. Podle Grúně však existoval nepoměr mezi odpovědností místních celků za zajištění veřejných služeb a finančními prostředky, které měly směřovat z místních rozpočtů na zabezpečení těchto služeb. Stát plnil paternalistickou úlohu, což se projevovalo v centralizaci příjmů do státního rozpočtu a v dalším přerozdělování prostředků pro místní rozpočty a kontrolou státu nad jejich alokací. Transfery ze státního rozpočtu měly nejčastěji formu neinvestičních dotací (až 60 %) příp. účelových dotací.²⁰

Také činnost státních podniků a jiných hospodářských organizací byla značně dotována ze státního rozpočtu. Podle ustanovení § 28 vládní vyhlášky č. 90/1965 Sb., o plánovitém řízení národního hospodářství, představovaly dotace k cenám jeden ze zdrojů jejich zisku. Účelové dotace tvořily příjmy četných fondů státních podniků.

Podle výše uvedených skutečností byl mezi lety 1948 až 1989 právní rámec dotačního a rozpočtového práva upraven tak, aby odpovídal koncepci centrálně řízeného hospodářství s dlouhodobými plány. Rozpočtová pravidla z období první republiky byla postupně nahrazena novými normami, které byly přizpůsobeny tehdejšímu společenskému poměru. Orgánem, který rozhodoval o rozpočtové problematice, byla nově vláda a instituce rozhodující o plánovaném hospodářství. Místní rozpočty byly připojeny ke státnímu rozpočtu a byla omezena jejich samostatnost. Poskytování dotací ze státního rozpočtu probíhalo zejména na úrovni místních rozpočtů a hospodářských organizací.

1.3 Zákonná úprava dotačního práva po roce 1989

Spolu se změnou společenského uspořádání, rozdělením federace a vznikem České republiky došlo také k obratu v pojetí rozpočtového práva. Zákonodárcem byly přijaty a postupně zdokonalovány nové rozpočtové zákony odpovídající charakteru státu a jeho členění. Na místo paternalistické role státu byl prosazen model fiskální decentralizace

¹⁹ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. S. 20. ISBN 978-80-7179-551-3.

²⁰ GRÚŇ, L. *Finanční právo a jeho instituty*. Praha: Linde Praha, 2008. S. 64-65. ISBN 978-80-7201-745-4.

související s demokratizací společnosti, který dával větší důraz na preference občanů v regionech.

Jílek uvádí, že toto státní uspořádání rozlišuje více úrovní vlády na centrální a decentralizované, které mají přenesenou pravomoc rozhodovat o příjmech a výdajích vlastních rozpočtů.²¹ V tomto období také dochází novelizacemi právních předpisů k nárůstu počtu dotačních pravidel. Právní normy dotačního práva jsou odlišeny od rozpočtového práva a jsou považovány za samostatný podobor finančního práva vzhledem ke zvyšující se důležitosti právní úpravy dotací také v souvislosti s poskytováním dotačních prostředků z EU.

1.3.1 Zákon č. 576/1990 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice

Po vzniku ČR byl až do roku 2000 účinný zákon č. 576/1990 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice. Již velmi záhy se projevila neslučitelnost některých záměrů zákonodárce s reálnými potřebami, která se odrazila také ve větším počtu novelizací. Důvodová zpráva k současně účinnému zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „velká rozpočtová pravidla“) v obecné části uvádí některé zásadní nedostatky, které tento zákon obsahoval. Ve výčtu problémů tohoto zákona byla zahrnuta také absence ustanovení, která by upravila možnost uzavírat smlouvy o poskytnutí dotace.²²

Rozpočtový zákon z porevoluční doby upravoval rozpočtový proces státního rozpočtu, rozpočtů obcí a okresních úřadů v jednom právním předpise. Zákon dále obsahoval zásady hospodaření s rozpočtovými prostředky a se státními fondy a kontrolu hospodaření s možným uložením sankcí za porušení rozpočtové kázně.

Dotační proces tímto zákonem upraven nebyl. Dotace byly považovány za jeden z druhů výdajů státního rozpočtu a jeden z typů příjmů místních rozpočtů. V ustanovení § 5 tohoto zákona byl uveden okruh osob, jimž mohla být dotace ze státního rozpočtu poskytnuta. Byla rozlišována dotace účelová určená na konkrétní akce a dotace neúčelová směřující do rozpočtů obcí a okresních úřadů. Ve vztahu k místním rozpočtům byla dotace ve smyslu ustanovení § 28 odst. 6 uvedeného zákona chápána jako finanční vztah propojující státní rozpočet s rozpočty obecními, resp. s rozpočty okresních úřadů, prostřednictvím nichž byly poskytnuty dotace uvolněné pro obce. Ustanovení § 24 písm. b) tohoto zákona omezovalo možnosti

²¹ JÍLEK, M. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2008. S. 14-15. ISBN: 978-80-7357-355-3.

²² Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

poskytování dotací z místních rozpočtů. Z obecních rozpočtů mohly být vyčleněny pouze dotační prostředky pro právnické osoby působící v území obce nebo pro jiné obce. Okresní úřady mohly rozhodnout o dotaci z vlastních zdrojů pro konkrétně určenou obec.

1.3.2 Současně účinné rozpočtové zákony

V roce 2000 byl přijat zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (velká rozpočtová pravidla) a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „malá rozpočtová pravidla“). Tyto zákony rozštěpily rozpočtové právo, a současně i dotační právo, do dvou samostatných zákonů v závislosti na druhu rozpočtu.

Státní rozpočet, vztahy s ním související a také dotace přidělované poskytovateli dotací, kteří jsou oprávněni rozhodovat o dotačních prostředcích pocházejících ze státního rozpočtu, jsou upraveny velkými rozpočtovými pravidly. Vedle podstatných úprav týkajících se přímo rozpočtového práva byla tímto zákonem uznána nutnost stanovit základní pravidla poskytování dotací ze státního rozpočtu s předpokladem poskytnutí takové dotace výhradně na základě rozhodnutí poskytovatele. Přidělení dotace na základě dohody bylo při přijetí nového zákona umožněno pouze v případě, že tak předpokládal speciální zákon.²³

Pravidla dotačního práva, která jsou upravena zejména v ustanovení § 14 a násl. velkých rozpočtových pravidel, se vyvíjela postupně a byla změněna šestnácti novelami z celkového počtu osmnácti novel. Prvotní znění dotačních pravidel nebylo dle mého názoru vyhovující, neboť sestávalo z nedostatečně podrobné právní úpravy, která nemohla komplexně regulovat poskytování dotací. Tato pravidla byla zahrnuta jen ve dvou paragrafech, z nichž první stanovil pouze nenárokovost poskytnutí dotace, dále okruh poskytovatelů dotací, základní náležitosti žádosti o poskytnutí dotace, povinnost finančního vypořádání poskytovatele s příjemcem a povinnost poskytovatele vést evidenci o dotacích. V druhém ustanovení bylo upraveno řízení o odnětí dotace nebo návratné finanční výpomoci.

První významnější novela č. 482/2004 Sb. přinesla konkretizaci obsahových náležitostí rozhodnutí o poskytnutí dotace, reagovala na práva a povinnosti plynoucí z možnosti financovat účel dotace z prostředků EU a umožnila poskytovateli rozlišit podstatné porušení povinností postihované sankcemi za porušení rozpočtové kázně a méně podstatné, které bylo postiženo odvodem stanovené procentuální částky z dotace.

²³ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Další podstatná novela č. 26/2008 Sb. zavedla do velkých rozpočtových pravidel zákaz příjemcům dotace žádat o finanční vypořádání dotace spolu s částkou, kterou před tím příjemce dotace uplatnil jako nárok na odpočet daně z přidané hodnoty. Toto pravidlo zabraňuje obdržení uplatněné částky příjemcem dvakrát.

Podrobnější pravidla dotačního procesu zavedla novela č. 465/2011 Sb., která doplnila do velkých rozpočtových pravidel možnost změnit některé údaje v rozhodnutí o poskytnutí dotace na základě žádosti příjemce nebo z moci úřední. Ke znění ustanovení § 14 byla vložena ustanovení § 14a – 14e, která reagovala na potřebu udržitelnosti podpořených projektů a umožnila přenos dotačního titulu přeměněných osob. Zároveň byla v ustanovení § 14e touto novelou řešena dosud neupravená otázka, zda je porušení podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace důvodem pro zastavení proplácení prostředků dotace poskytovatelem.

Novela umožnila poskytovateli nevyplatit část dotace do maximální výše odvodu za porušení rozpočtové kázně, pokud se poskytovatel domníval, že došlo k porušení povinností vyplývajících z pravidel zadávání veřejných zakázek, které jsou spolufinancovány z prostředků EU.²⁴ Toto poskytovatelovo opatření bylo dle ustanovení § 14e odst. 4 velkých rozpočtových pravidel vyloučeno ze soudního přezkumu. Protiústavnost vyloučení přezkoumání opatření poskytovatele podle ustanovení § 14e odst. 4 velkých rozpočtových pravidel vyslovil Ústavní soud (dále jen „ÚS“) ve svém nálezu č. 177/2015 Sb. Porušení shledal zejména v možnosti svévolného nebo šikanózního jednání poskytovatele, proti kterému by se příjemce neměl možnost bránit soudním přezkumem. Současně považoval ÚS rozhodnutí o pozastavení vyplácení dotace za zásah do legitimního očekávání příjemce na nabytí majetku, tj. za zásah poskytovatele jako orgánu veřejné moci do práva na ochranu majetku a vlastnického práva. Zásahy do těchto základních práv by měly být podrobeny soudnímu přezkumu dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“).²⁵ V návaznosti na tento nálezn byl ustanovení § 14e velkých rozpočtových pravidel upraveno tak, že příjemce je oprávněn podat proti opatření poskytovatele o odmítnutí vyplatit dotaci námitky. Proti rozhodnutí o námitkách se dále nelze odvolat.

²⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 465/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 16. června 2015 sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ve věci návrhu na vyslovení protiústavnosti části ustanovení § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015.

Další novely postupně do velkých rozpočtových pravidel včlenily ustanovení o náležitostech žádosti o dotaci nebo možnost výzvy poskytovatele k provedení opatření k nápravě.

Poslední novela č. 367/2017 Sb. k dotačním pravidlům přidala ustanovení § 14g – § 14q, která zpřesňují a doplňují práva a povinnosti subjektů dotačního procesu. Předpokládám, že k nejvýznamnějším změnám poslední novely patří zavedení pravidla pro použití zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „SŘ“), v řízení o poskytnutí dotace s konkrétními výjimkami a stanovení povinnosti vydat rozhodnutí také o zamítnutí žádosti o dotaci, které umožní přezkoumat postup poskytovatele soudem.

Před účinností této novely se vyskytovaly nejasnosti v tom, zda bylo možné podrobit soudnímu přezkumu zamítavé rozhodnutí poskytovatele. Z ustálené judikatury plynulo, že pojem rozhodnutí nebylo možné vykládat ve smyslu formálním, nýbrž bylo nutno jej posuzovat ve smyslu materiálním. Usnesení ÚS ze dne 28. srpna 2002 stanovilo, že je rozhodnutí „*označením technickým a že je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Není rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo případně věc vyřídil toliko neformální přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím, např. bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě. Takový akt může být podroben rovněž soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou, neboť právě tato skutečnost může vést ke zrušení takového "rozhodnutí"*“.²⁶ V souladu se stanoviskem ÚS také rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) vyslovil názor, že rozhodnutí o neposkytnutí dotace i přes absenci právní úpravy podléhá soudnímu přezkumu.²⁷ Znění předchozí novely neupravilo postup poskytovatele po zamítnutí žádosti a nestanovilo nutnost rozhodnutí o nevyhovění žádosti vůbec vydat. Strnadová uvádí, že příjemce dotace proto mnohdy nemohl podat návrh na soudní přezkum negativního rozhodnutí poskytovatele, neboť žádný akt nebyl poskytovatelem vydán.²⁸

V současnosti připravovaná novela velkých rozpočtových pravidel (sněmovní tisk 567/0, část č. 1/6, VIII. volební období Poslanecké sněmovny) zpřesňuje některé pojmy a zavádí podrobnější pravidla programového financování, která byla dosud upravena pouze podzákonými právními předpisy. Výkladová ustanovení doplňuje o nové pojmy jako jsou

²⁶ Usnesení ÚS ze dne 28. srpna 2002, sp. zn.: IV.ÚS 233/02.

²⁷ Rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j.: 9 Ads 83/2014-46.

²⁸ STRNADOVÁ, Z. *Co by měl vědět příjemce dotace*. Praha: GRADA Publishing, 2019. S. 12-13. ISBN 978-80-247-3076-9.

např. dotační investiční akce, dotační neinvestiční akce a výdajová investiční akce. Důvodová zpráva k této novele označuje za podstatnou změnu rozpočtových pravidel také rozšíření evidence v rozpočtovém informačním systému programového financování i na dotační neinvestiční akce tak, aby umožňoval přehled o všech poskytovaných dotacích a návratných finančních výpomocích ze státního rozpočtu. Zároveň by měla být podle uvedené novely provedena revize informačních systémů a získávání dat těchto systémů. Rozpočtový informační systém DotInfo by měl být zcela zrušen. Novela také navrhuje určení dvacetileté lhůty, po kterou budou v evidenci dotací uchovávány údaje o poskytování dotací. Lhůta pro uchovávání údajů není stávajícím zněním velkých rozpočtových pravidel stanovena.²⁹ Druhý poslanecký návrh změny rozpočtových pravidel, sněmovní tisk č. 319/0, část č. 1/4, VIII. volební období Poslanecké sněmovny pouze navrhuje doplnit dotační ustanovení o povinnosti související se zákonem č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.³⁰

Druhým páteřním předpisem, který obsahuje dotační pravidla, jsou malá rozpočtová pravidla. Tento zákon obsahuje v ustanoveních § 10a – § 10d zčásti odlišnou úpravu dotačního procesu v porovnání s velkými rozpočtovými pravidly. Hlavní rozdíly vycházejí z původu dotačních prostředků v místních rozpočtech, z toho plynoucích jiných poskytovatelů dotací a veřejnoprávních smluv, které jsou právním důvodem poskytnutí dotace na základě žádosti o dotaci.

Ustanovení § 10a malých rozpočtových pravidel obsahuje základní povinnosti subjektů dotačního vztahu a informace o dotačním procesu. Toto ustanovení zahrnuje zejména základní pojmy, povinné údaje v žádosti a ve veřejnoprávní smlouvě o poskytnutí dotace, povinnost poskytovatele sdělit rozhodnutí o nevyhovění žádosti bez zbytečného odkladu žadateli a dále možnost poskytovatele určit, která porušení podmínek stanovených ve veřejnoprávní smlouvě budou považována za méně závažná a za která bude uložen nižší odvod za porušení rozpočtové kázně. Ve znění ustanovení § 10b malých rozpočtových pravidel jsou určeny správní orgány, které jsou příslušné ve věcech dotačních sporů. Taková sporná řízení jsou jednoinstanční a postupuje se v nich dle ustanovení § 141 a násl. SŘ. Proti rozhodnutí vydaném ve sporném

²⁹ Sněmovní tisk 567/0, část č. 1/6. *Novela z. o rozpočtových pravidlech*. [online]. Poslanecká sněmovna, VIII. Volební období. S. 33-48. [cit. 2019-11-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=567&CT1=0>

³⁰ Sněmovní tisk 319/0, část č. 1/4. *Novela z. o rozpočtových pravidlech*. [online]. Poslanecká sněmovna, VIII. Volební období. S. 1-7. [cit. 2019-12-29]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=319&CT1=0#prilohy>

řízení není přípustné odvolání ani rozklad, je však možné se proti němu bránit žalobou ve správním soudnictví. Zbývající dvě ustanovení se zabývají povinnostmi při zveřejnění dotačního programu a uzavřené veřejnoprávní smlouvy.

Výše uvedená ustanovení byla do malých rozpočtových pravidel vložena novelou č. 24/2015 Sb. Jak vyplývá z důvodové zprávy k této novele, v předchozím znění malých rozpočtových pravidel zcela chyběla pravidla pro poskytování dotací z územních rozpočtů.³¹ Podle rozsudku NSS z roku 2010 byly před účinností této novely dotační prostředky z místních rozpočtů poskytovány podle pravidel, které si poskytovatelé stanovili sami v rámci své samostatné působnosti. Takové rozhodování o poskytnutí dotace z místního rozpočtu nepodléhalo přímé aplikaci SŘ.³² Dotační pravidla jednotlivých poskytovatelů tak byla zcela jistě rozdílná a mohla dle mého názoru umožnit jednání, které zvyšovalo riziko korupce v případě netransparentně nastavených podmínek poskytnutí dotace.

Novela velkých rozpočtových pravidel s číslem sněmovního tisku 567/0, část č. 1/6, VIII. volební období Poslanecké sněmovny, o níž se v současné době jedná, pravidla pro poskytování dotací z místních rozpočtů měnit nenavrhuje. Navrhovaná novela s číslem sněmovní tisku 319/0, část č. 1/4, VIII. volební období Poslanecké sněmovny navrhuje do malých rozpočtových pravidel vložit stejnou úpravu, jaká je navržena pro velká rozpočtová pravidla.

Rozpočtová politika a odpovědnost za ni náleží do samostatné kompetence členských států EU. Podle důvodové zprávy se na oblast dotačního práva nevztahuje povinnost unijního práva upravovat dotační pravidla jednotně. Jedná-li se ovšem o poskytování dotačních prostředků z fondů EU, podléhají vnitrostátní postupy subjektů dotačního procesu dalším pravidlům, která vyplývají z primárního a sekundárního unijního práva. Obecně z unijního práva pro členské státy plyne povinnost dodržovat zásady řádného finančního řízení, předcházet nesrovnalostem, přijmout opatření v oblasti systémů řízení a kontroly programů EU a konečně primární odpovědnosti členského státu za porušení právních předpisů a jejich následnou nápravu.³³ Pravidla dotačního procesu nepodléhají žádné mezinárodní smlouvě, kterou by byla ČR vázána.³⁴

³¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 24/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

³² Rozsudek NSS ze dne 19. srpna 2010, č. j.: 2 As 52/2010-59.

³³ Důvodová zpráva k zákonu č. 367/2017 Sb. kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

³⁴ Tamtéž.

Uvedené informace ukazují, že současná podoba dotační právní úpravy je výsledkem víceletého procesu a změn, které byly postupně přijímány. Předpokládám, že dotační právo nabylo svého významu především po vstupu ČR do EU a potřebou stanovit náležitá pravidla, která by odpovídala podmínkám poskytování dotací také z unijního rozpočtu. Se silící tendencí financovat záměry pomocí čerpání dotací je patrná stále častější snaha zákonodárce podrobněji upravit dotační právo prostřednictvím novel. Domnívám se ovšem, že by měla být provedena komplexní revize stavu dotačních pravidel ve všech právních předpisech, zejména jejich transparentnosti a návaznosti. Přehlednosti a srozumitelnosti by mohlo přispět sjednocení dotačních právních norem do jediného předpisu, kterým by se zajistila kodifikace dotačního práva.

2 Základní pojmy a prameny

Cílem této části rigorózní práce je popsat aktuální stav poznatků o dotacích, uvést výčet dotačních právních předpisů a vyložit nejpodstatnější dotační instituty, které dotační právo utvářejí.

2.1 Definice a postavení dotačního práva v právním systému

Dotační právo se řadí k samostatnému oboru finančního práva. Základní charakteristika dotačního práva tak vychází z hlavních definičních znaků finančního práva, které jsou popsány níže.

Účelem finančního práva je regulace veřejných financí. Veřejné finance jsou definovány jako peněžní vztahy, které souvisí s tvorbou, rozdělováním, přerozdělováním a použitím peněžních fondů ve veřejném sektoru.³⁵

Hlavními představiteli veřejného sektoru jsou stát a územní samospráva, které prostřednictvím alokace veřejných financí zabezpečují veřejné statky. Tato činnost má netržní charakter a jejím cílem je předcházení tržním selháním a zajištění dlouhodobého stabilního hospodářského růstu.³⁶ Stát a územní samospráva naplňují tyto cíle uplatňováním veřejné moci.³⁷ Sládeček a kolektiv v komentáři k čl. 2 Ústavy uvádí, že „*oblast veřejné moci je v podstatě totožná s oblastí působení veřejného práva.*“³⁸ Ve finančním právu proto převládají normy veřejného práva.

Za použití právních teorií rozlišujících veřejné a soukromé právo Karfíková charakterizuje základní znaky finančního práva uplatňující se i u práva dotačního. Typický rys lze spatřovat v nerovnosti právního postavení subjektů finančního práva. Ve finančněprávním vztahu má vždy alespoň jeden ze subjektů nadřazenou pozici a disponuje rozhodovací

³⁵ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 44. ISBN 978-80-7552-935-0.

³⁶ PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejný sektor – řízení a financování*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012. S. 16-17. ISBN 978-80-7357-957-9.

³⁷ Pojem veřejné moci je definován v nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 12. 1998, sp. zn. I. ÚS 41/98: „*Institut „veřejné moci“ je vnímán jako institut zahrnující přímou „moc státní“ a „zbývající veřejnou moc“. Státní mocí disponuje sám stát a zabezpečuje ji prostřednictvím svého zvláštního aparátu. Tzv. zbývající veřejná moc je v příslušném rozsahu svěřena subjektům nestátního charakteru ke správě veřejných záležitostí, je od státní moci v jistém smyslu odvozena a nemůže s ní být v rozporu. S veřejnou mocí přitom souvisí neoddělitelně nerovnost subjektů ve vztazích touto mocí ovládaných.*“

³⁸ SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. S. 31. ISBN 978-80-7400-590-9.

pravomocí vůči podřazenému subjektu.³⁹ To potvrzuje i rozsudek NSS, který uvádí: „*Podstatné je, že poskytování dotací ze státního rozpočtu je ovládáno vrchnostenským postavením poskytovatele dotace. Z tohoto jeho postavení, na rozdíl od postavení účastníka soukromoprávních vztahů tedy plyne, že může autoritativně rozhodovat o podmínkách poskytnutí dotace, které jsou předmětem jednání mezi ním a příjemcem dotace pouze v té míře, jak stanoví zákon, či v limitech, jež stanoví sám poskytovatel dotace.*“⁴⁰

Podle Karfíkové se nerovnost postavení promítá i do rozdělení práv a povinností subjektů. Nadřazený subjekt je nadán převážnou částí práv, zatímco podřazenému subjektu plynou z finančněprávního vztahu především povinnosti. Tyto práva a povinnosti vyplývající ze zákonů, podzákoných právních předpisů a individuálních aktů nadřazených subjektů mají nejčastěji kogentní charakter. Při porušení povinností plynoucích z finančního práva mohou být ukládány veřejnoprávní sankce ve formě pokut a penále, které často nemají souvislost s újmou, která byla porušením povinností způsobena. K dalším charakteristickým vlastnostem finančního a zároveň dotačního práva patří působení minimálně jednoho veřejného orgánu (nositele veřejné správy) v každém finančněprávním vztahu a procesní vedení finančněprávního vztahu subjekty finanční správy.⁴¹ V případě dotačněprávního vztahu by vystupoval v roli nadřazeného subjektu poskytovatel dotace určující podobu většiny práv a povinností příjemci dotace jako subjektu podřazenému.

V systému finančního práva tvoří dotační právo spolu s právem rozpočtovým a daňovým podobory fiskálního finančního práva. Fiskální finanční právo, které je součástí zvláštní části finančního práva, se zabývá veřejnými rozpočty a jejich příjmy a výdaji. Jeho předmětem je proces tvorby, rozdělování, přerozdělování a použití rozpočtových fondů.⁴²

Dotační právo vymezuje Karfíková jako soubor právních norem, který upravuje „*postup poskytování výdajů z veřejných rozpočtů*“⁴³ nebo jako právo, které se „*zaobírá zásadními výdaji*

³⁹ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 60-65. ISBN 978-80-7552-935-0.

⁴⁰ Rozsudek NSS ze dne 29. října 2009, č. j. 1 AfS 100/2009-63.

⁴¹ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 60-65. ISBN 978-80-7552-935-0.

⁴² KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 77. ISBN 978-80-7552-935-0.

⁴³ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 172. ISBN 978-80-7552-935-0.

z veřejných rozpočtů.“⁴⁴ Podle Markové představuje dotační právo v užším pojetí právo veřejných výdajů vedle práva daňového, které se zabývá podstatnými veřejnými příjmy.⁴⁵

Dle mého mínění by mohlo být dotační právo definováno po vzoru rozpočtového práva jako soubor právních norem, které upravují práva, oprávnění a povinnosti související s dotačněprávním vztahem. Dotačněprávní vztah lze definovat jako vzájemná práva a povinnosti mezi subjekty tohoto vztahu, který má veřejnoprávní povahu a subjekty nemají rovné postavení.⁴⁶

Provázanost rozpočtového a dotačního práva potvrzuje také teorie fiskálního federalismu. Dotace jsou dle této teorie prostředkem, s jehož pomocí může být realizován proces přerozdělení rozpočtových prostředků do určených rozpočtů.

Podle Jílka se tato teorie zabývá fiskálním rozhodováním o příjmech a výdajích ve více úrovních vlády, jejich vzájemnými vztahy a odpovědnostmi.⁴⁷ Tyto úrovně jsou složeny z centrální státní úrovně, jejímž základem je státní rozpočet, dále místní úrovně, které jsou v případě ČR děleny na regionální a obecní. Se vstupem ČR k EU se k těmto úrovním řadí také nadnárodní úroveň představovaná rozpočtem EU.⁴⁸

Podle Karfíkové je rozpočtový federalismus dělen na dva modely. Horizontální model se zabývá přerozdělováním příjmů a výdajů v jedné rozpočtové úrovni. V regionální úrovni by se mohlo např. jednat o dotování rozpočtů některých krajů z jiných krajských rozpočtů. Vertikální model ukazuje, jakým způsobem jsou nastaveny procesy přidělení příjmů a výdajů rozpočtové soustavy jednotlivým rozpočtovým úrovním. Centralizovaný vertikální model je založen na podstatné úloze státního rozpočtu, do kterého plyne většina příjmů. Veřejná moc může zásadním způsobem zasahovat do chodu místních úrovní, neboť rozhoduje o přerozdělení rozpočtových prostředků zejména pomocí dotací. Decentralizovaný model je naopak postaven na vysoké soběstačnosti místních úrovní, které mají vlastní příjmy nezávislé na rozpočtové soustavě. Kombinovaný model pak předpokládá příjmy místních úrovní, a to jak vlastní příjmy, tak příjmy plynoucí z rozpočtové soustavy na základě přerozdělení na státní úrovni.

⁴⁴ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 77. ISBN 978-80-7552-935-0.

⁴⁵ MARKOVÁ, H. *Dotační právo – mělo by existovat?* In: Acta Universitatis Carolinae Iuridica Vol 64 No 1. Praha: Karolinum, 2018. S. 22. ISSN: 0323-0619.

⁴⁶ Blíže k dotačněprávnímu vztahu viz bod 2.3.5 této rigorózní práce.

⁴⁷ JÍLEK, M. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2008. S. 17. ISBN: 978-80-7357-355-3.

⁴⁸ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 118-119. ISBN 978-80-7552-935-0.

V ČR se postupuje podle kombinovaného vertikálního modelu fiskálního federalismu, který má centralizační prvky spočívající v intenzivním přerozdělování prostředků na národní úrovni.⁴⁹

Jak vyplývá z předchozího textu, dotační právo má úzkou souvislost s právem rozpočtovým, jehož předmětem je soustava veřejných rozpočtů, obsah veřejných rozpočtů, rozpočtové hospodaření a rozpočtový proces. V minulosti bylo dotační právo chápáno jako součást rozpočtového práva, které se zabývá také jednotlivými druhy rozpočtových příjmů a výdajů. Podle finančněprávní teorie je v současné době rozpočtové právo pojímáno v užším smyslu, protože podstatné složky příjmů a výdajů veřejných rozpočtů upravují samostatné podobory práva dotačního, daňového nebo práva sociálního zabezpečení.⁵⁰

2.2 Prameny dotačního práva ČR

Níže uvedené prameny dotačního práva tvoří hierarchicky uspořádaný systém právních předpisů, který má podobu formálních pramenů práva. Formální pramen práva je Gerlochem chápán jako vnější forma právních norem. Pouze pravidlo chování, které má státem uznanou formu pramene práva, může být právní normou.⁵¹

2.2.1 Ústavní pořádek

Definice ústavního pořádku je vymezena v čl. 112 Ústavy jako soubor právních předpisů nejvyšší právní síly, ke kterým jsou řazeny Ústava, Listina základních práv a svobod a další ústavní zákony.

Dotační právo jako soubor právních norem zabývající se podstatnými výdaji veřejných rozpočtů je na ústavní úrovni zmíněn pouze nepřímo v souvislosti s právem rozpočtovým.

V čl. 42 Ústavy jsou stanovena základní pravidla pro přijímání zákona o státním rozpočtu a státního závěrečného účtu. Ústava se v tomto článku omezuje pouze na určení základních kompetencí vlády a Poslanecké sněmovny. Návrh zákona o státním rozpočtu a návrh státního závěrečného účtu předkládá vláda Poslanecké sněmovně, která tyto návrhy projednává na veřejném zasedání a usnáší se o nich. Senát podle čl. 33 odst. 2 Ústavy nemá ve věcech státního rozpočtu pravomoc rozhodovat ani přijímat zákonná opatření.

Rozpočtového a také dotačního práva se dotýká i právo územně samosprávných celků mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu v čl. 101 odst. 3 Ústavy.

⁴⁹ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 118-119. ISBN 978-80-7552-935-0.

⁵⁰ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 120. ISBN 978-80-7552-935-0.

⁵¹ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. S. 80. ISBN 978-80-7380-652-1.

Další ústavní úpravou, která se může uplatnit i v případě dotačního práva, je čl. 97 Ústavy, který zakotvuje kompetence Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“). Ten je mj. oprávněn vykonávat kontrolu nad hospodařením se státním majetkem a nad plněním státního rozpočtu.

K článkům Ústavy souvisejících s dotačním právem může patřit např. také článek zakládající vztah k právu EU nebo články upravující pravomoci zákonodárce.

Také základní právní principy představující vůdčí ideje, které prostupují celým právním řádem, se odrážejí v dotačněprávní úpravě. Jedná se o zásady, které často nejsou přímo vyjádřené v pozitivním právu. Patří k nim např. zásada spravedlnosti, zákonnosti, enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, legální licence nebo zásada neznalost zákona neomlouvá.

2.2.2 Mezinárodní dokumenty

Úprava poskytování dotací na národní úrovni není předmětem žádné mezinárodní smlouvy, kterou by byla ČR vázána.⁵² Mezinárodní smlouvy a další nezávazné mezinárodní dokumenty, které dílčí témata dotačního práva obsahují, však lze v českém právním řádu nalézt. Níže jsou uvedeny některé z těchto dokumentů, jejichž předmětem jsou přímo dotace nebo které významným způsobem upravují část dotačního procesu.

Důležitou mezinárodní smlouvou uzavřenou na úrovni Světové obchodní organizace (dále jen „WTO“) je Dohoda o subvencích a vyrovnávacích opatřeních (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures nebo zkráceně „SCM Agreement“). Cílem této Dohody je chránit domácí výrobce před dovozem subvencovaných výrobků uložením vyrovnávacího opatření (např. cla). Subvencí se dle této Dohody rozumí poskytnutí finančního příspěvku vládou v zemi vývozu nebo zemi původu. Podmínkou napadnutelnosti takové subvence je její selektivnost, tj. byl poskytnut finanční příspěvek konkrétnímu podniku, výrobnímu odvětví či podnikům ve vymezené územní oblasti (tzv. specifickou subvencí). Výše popsané znaky subvence mohou naplňovat definiční znaky dotace podle českého právního řádu, které budou detailně popsány v následující kapitole této rigorózní práce.

⁵² Důvodová zpráva k zákonu č. 367/2017 Sb. kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Podle Müllerové se vedle této Dohody na úrovni WTO oblastí subvencí a vyrovnávacích opatření zabývá také Všeobecná dohoda o clech a obchodu (General Agreement on Tariffs and Trade, zkráceně GATT).⁵³

Tato pravidla převzalo Nařízení Rady (ES) č. 597/2009 ze dne 11. června 2009 o ochraně před dovozem subvencovaných výrobků ze zemí, které nejsou členy Evropského společenství, které bylo nahrazeno Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1037 ze dne 8. června 2016 o ochraně před dovozem subvencovaných výrobků ze zemí, které nejsou členy Evropské unie. Unijní úprava umožňuje uložení vyrovnávacího opatření v případě, že se jedná o specifickou subvenci určitého výrobku, jehož propuštění do volného oběhu působí újmu některému výrobnímu odvětví EU. Protisubvenční řízení provádí Evropská komise.

Mezinárodní dokumenty, které se zabývají poskytováním rozvojové pomoci prostřednictvím alokace peněžních prostředků na stanovený účel, byly vytvořeny pod záštitou Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (dále jen „OECD“). Jedná se zejména o dokument s názvem Pařížská deklarace o účinnosti rozvojové pomoci (Paris Declaration on Aid Effectiveness) přijatý v roce 2005 a na něj navazující Akční program z Akkry (Accra Agenda for Action) z roku 2008. Podle čl. 16 a 17 Pařížské deklarace o účinnosti rozvojové pomoci se za rozvojovou pomoc považuje financování dohodnutého účelu na základě splnění stanovených podmínek státu, který pomoc poskytuje. Rozvojovou pomoc poskytují státy z vlastní vůle, není na ní nárok a uděluje se na základě předem daného účelu podle stanovených podmínek. Podle mého názoru se i v tomto případě jedná o pomoc, která svými znaky naplňuje definici dotace. Rozvojovou pomocí se zabývají také další instituce, ke kterým lze zařadit zejména Organizaci spojených národů a přidružený Mezinárodní měnový fond nebo Světovou banku a její Mezinárodní banku pro obnovu a rozvoj. Rozvojovou pomoc poskytuje také EU prostřednictvím Generálního ředitelství pro mezinárodní spolupráci a rozvoj.

Další z mezinárodních dokumentů, který by mohl mít dopady i na oblast dotačního práva, se nazývá Lidská deklarace směrnic o principech auditu. Byla přijata Mezinárodní organizací nejvyšších auditních institucí (také INTOSAI) a obsahuje podstatné principy řádného postupu nejvyšších auditních institucí. Z preambule tohoto dokumentu mj. vyplývají cíle auditu, k němuž patří také řádné a účelné použití veřejných prostředků. Tento dokument má pouze doporučující charakter, nicméně NKÚ z něj při své činnosti vychází.⁵⁴ Veřejné

⁵³ MÜLLER, S. *The Use of Alternative Benchmarks in Anti-Subsidy Law: A Study on the WTO, the EU and China*. Frankfurt: Springer International Publishing AG, 2018. S. 17-19. ISBN 978-3-319-77612-5.

⁵⁴ NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Základní dokumenty*. [online]. [cit. 2019-09-16]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/>

prostředky mohou být zdrojem pro poskytování dotací, proto bude i tento dokument v dotační oblasti používán při kontrole použití dotačních prostředků na stanovený účel.

2.2.3 Právní úprava dotací v EU

Právní úprava dotací poskytovaných z unijních zdrojů tvoří komplexní systém právních předpisů. Účelem tohoto textu je proto poskytnout pouze základní přehled o fungování rozpočtu EU, o povinnostech členských států souvisejících s hospodařením s rozpočtem EU, o základních právních předpisech upravujících poskytování unijních dotací a o strukturálních a dalších fondech, jejichž působení se promítá do dotačního práva ČR.

Stejně jako jiné oblasti práva jsou i základy dotačního práva EU rámcově upraveny na úrovni primárního práva. Podstatnou část dotačních pravidel však představuje úroveň sekundárních právních norem.

Dotační právo je primárním právem upraveno v čl. 174 a následujících Smlouvy o fungování evropské unie (dále jen „SFEU“). Jedním z cílů EU je dle tohoto článku vyvíjení činnosti, která by měla vést k posílení hospodářské, sociální a územní soudržnosti. V rámci této činnosti se EU zaměřuje především na snížení rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů. Zvláštní péče je v těchto regionech cílena zejména na venkovské oblasti, oblasti postižené průmyslovými přeměnami nebo oblasti závažně a trvale znevýhodněné přírodními nebo demografickými podmínkami. Členské státy provádí dle čl. 175 SFEU koordinaci svých hospodářských politik tak, aby bylo těchto cílů dosaženo. Podporu tomuto směřování poskytuje EU svými činnostmi, při vytváření vnitřního trhu nebo prostřednictvím strukturálních fondů, Evropské investiční banky a dalších finančních nástrojů.

Prostředky vyčleněné na podporu výše uvedeného záměru jsou součástí rozpočtu EU, který má převážně investiční charakter.⁵⁵ Mimo roční rozpočet je každých 7 let přijímán víceletý finanční rámec, který stanoví limity výdajů, do kterých řadí celkový objem závazků, plateb a stropy jednotlivých okruhů.⁵⁶ Okruhy výdajů představují priority stanovené EU, ke kterým patří okruh Inteligentní růst podporující začlenění s podokruhy Konkurence pro růst a zaměstnanost a Hospodářská, sociální a územní soudržnost, dále okruh Udržitelný růst:

⁵⁵ EUROPEAN COMMISSION. *Fact check on the EU budget*. [online]. [cit. 2019-05-20]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/how-it-works/fact-check_en

⁵⁶ EVROPSKÁ RADA. *Víceletý finanční rámec: směřování výdajů EU*. [online]. [cit. 2019-05-20]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/>

Přírodní zdroje, okruh Bezpečnost a občanství, okruh Globální Evropa a okruh Správa.⁵⁷ Podle jednotlivých okruhů výdajů jsou zařazeny konkrétní dotační programy, které jsou financovány z evropských fondů a jsou schvalovány na stejné období jako víceletý finanční rámec.

Podle čl. 58 nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 (dále jen „finanční nařízení“) je plnění rozpočtu EU v pravomoci Evropské komise, která spravuje rozpočtové prostředky pomocí třech typů řízení. Jedním z nich je sdílené řízení, ve kterém Komise dle čl. 59 finančního nařízení svěřuje úkoly související s rozpočtem EU členským státům a sama plní roli kontrolního orgánu. Druhým způsobem je přímé řízení, které Komise vykonává pomocí vlastních útvarů nebo výkonných agentur. Poslední typ správy unijního rozpočtu je nazván nepřímým řízením, ve kterém jsou správou pověřeny např. země, které nejsou členy EU, nebo mezinárodní organizace. Prostřednictvím nepřímého řízení jsou alokovány a spravovány prostředky plynoucí z rozpočtu EU např. Červeným křížem nebo Organizací spojených národů.⁵⁸

Téměř 80 % výdajů rozpočtu EU je spravováno pomocí sdíleného řízení.⁵⁹ Ve sdíleném řízení je rozhodováno také o strukturálních a investičních fondech (dále jen „fondy ESI“), ke kterým se řadí Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Evropský sociální fond (ESF), Fond soudržnosti (FS nebo Kohezní fond), Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropský námořní a rybářský fond (ENRF). Fondy ESI poskytují podporu na úrovni jednotlivých členských států prostřednictvím víceletých operačních programů. Komise svěřuje řízení operačních programů členským státům, které odpovídají za rozdělování peněžních prostředků a jejich primární kontrolu. Společná ustanovení fondů ESI upravuje nařízení č. 1303/2013 (dále jen „nařízení o společných ustanoveních fondů ESI“).⁶⁰ Další pravidla jsou uvedena v nařízení upravující konkrétní fondy ESI.

⁵⁷ EUROSOP.CZ. *Výdaje rozpočtu EU*. [online]. 2016. [cit. 2019-05-20]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8879/sekce/vydaje-rozpocet-eu/>

⁵⁸ EUROPEAN COMMISSION. *Beginner's Guide to EU Funding*. [online]. 2016. S. 4. [cit. 2019-05-20]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/archives/budget/funding/printpdf/budget_-__.pdf

⁵⁹ Tamtéž.

⁶⁰ Jde o nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 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.

Každá z těchto forem programového financování podléhá právním a metodickým předpisům, které mají stanovit podmínky postupu poskytovatelů a příjemců programové podpory. Fondy ESI upravují dva zastřešující dokumenty, kterými je Společný strategický rámec, který tvoří přílohu č. 1 nařízení o společných ustanoveních fondů ESI, a Dohoda o partnerství.⁶¹ Klíčová Dohoda o partnerství obsahuje analýzu situace členského státu, definuje potřeby, potenciál a očekávané výsledky. Její přijetí je podmínkou pro čerpání prostředků z fondů ESI. Její obsah je závazný a hierarchicky nadřazený pro všechny programové dokumenty. Konečné znění a potencionální změny této Dohody jsou schvalovány Evropskou komisí.⁶² V souladu s Dohodou o partnerství jsou ustaveny Národní operační programy a jejich řídicí orgány.⁶³

Na úrovni jednotlivých členských států jsou vydávány metodické pokyny, které mají stanovit procesní pravidla pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů podporovaných prostředky z operačních programů. V ČR se jedná o Metodický pokyn pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014-2020 schválený vládou ČR. Tento metodický pokyn je závazný pro všechny řídicí orgány programů všech fondů ESI. Obsahuje pravidla přípravy a vyhlášení výzev pro žadatele o podporu, dále proces schvalování projektů zahrnující hodnocení projektů a jejich výběr a pravidla pro subjekty zapojené do schvalovacího procesu.⁶⁴

Vedle fondů ESI působí na unijní úrovni další fondy. K fondům, které spravuje přímo Komise nebo jí pověřené instituce patří např. Fond solidarity EU (EUF), Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci (EGF), Fond evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD), Azylový, migrační a integrační fond (AMIF) nebo Evropský fond pro strategické investice

⁶¹ EUROPEAN COMMISSION. *European Structural and Investment Funds 2014-2020: Official Texts and Commentaries*. [online]. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2015. S. 19-20. [cit. 2019-09-18]. ISBN: 978-92-79-39433-1. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_en.pdf

⁶² DOTACEEU.CZ. Zastřešující portál Evropských strukturálních a investičních fondů v ČR. *Dohoda o partnerství*. [online]. [cit. 2019-09-18]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/2014-2020/Dohoda-o-partnerstvi>

⁶³ Jejich seznam je uveden v usnesení vlády České republiky ze dne 28. listopadu 2012 č. 867 k přípravě programů spolufinancovaných z fondů Společného strategického rámce pro programové období let 2014 až 2020 v podmínkách České republiky. [online]. [cit. 2019-05-16]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97C36JF3>

⁶⁴ MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodický pokyn pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014-2020*. 5. verze. [online]. Praha, 2017. [cit. 2019-09-18]. Dostupné z: https://www.dotaceeu.cz/Dotace/media/SF/FONDY%20EU/2014-2020/Dokumenty/N%4%8cI/MP-RVHP_verze-5.pdf

(EFSI).⁶⁵ Nakládání s prostředky pocházejícími z těchto fondů se řídí pravidly, která jsou obsažena v jejich zřizovacích nařízeních. Evropská Komise rozhoduje o poskytnutí příspěvku na základě grantů nebo nabídkových řízení.⁶⁶ Komise je odpovědná např. i za realizaci Evropské územní spolupráce (ETC), v rámci níž se uskutečňují programy meziregionální, nadnárodní a přeshraniční spolupráce (tzv. INTERREG). K ostatním unijním programům financování lze zařadit např. Horizont 2020, Erasmus+, Evropský nástroj sousedství nebo Nástroj předvstupní pomoci.⁶⁷

Smlouva o fungování Evropské unie a další právní předpisy EU se zabývají také veřejnou podporou. Tyto normy upravují podmínky poskytování vnitrostátních dotací na úrovni členských států, které mohou potencionálně ovlivňovat obchod mezi členskými státy. O'Brien hodnotí tyto pravidla EU jako velmi zdařilá, neboť tuto oblast na rozdíl od jiných bilaterálních a multilaterálních dohod o dotacích a vyrovnávacích opatřeních upravují efektivně díky přenosu některých pravomocí členských států rozhodovat o vybraných záležitostech na EU.⁶⁸ Veřejnou podporou se více zabývá bod 2.3.2. této rigorózní práce.

Z uvedených informací vyplývá, že je-li dotace poskytována z unijních zdrojů, subjekty dotačního vztahu jsou povinni se řídit nejenom vnitrostátní úpravou, ale musí respektovat i povinnosti, které pro ně vyplývají z unijních právních předpisů. Vnitrostátní právní úprava by měla být v případě poskytování unijních dotací v souladu s unijními dotačními pravidly. Pokud by došlo k rozporu unijních pravidel s vnitrostátními, použije se unijní právo ve shodě se zásadou nadřazenosti evropského práva podle rozsudku Soudního dvora Evropské Unie (dále jen „SDEU“) ve věci *Costa v. Enel*.⁶⁹

2.2.4 Zákony a podzákoné právní předpisy

Zákony a podzákoné právní předpisy jsou obecně závaznými právními předpisy, o jejichž přijetí rozhoduje zákonodárce. Na této úrovni se nachází podstatná část vnitrostátních právních norem regulujících oblast dotačního práva v ČR.

⁶⁵ DOTACEEU.CZ. Zastřešující portál Evropských strukturálních a investičních fondů v ČR. *Informace o fondech*. [online]. [cit. 2019-05-16]. Dostupné z: <https://dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/Informace-o-fondech>

⁶⁶ EVROPSKÁ KOMISE. *Jak získat finanční prostředky*. [online]. [cit. 2019-05-16]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/how-eu-funding-works/how-get-funding/find-funding-opportunity_cs

⁶⁷ EUROPEAN COMMISSION: *European Structural and Investment Funds 2014-2020: Official Texts and Commentaries*. [online]. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2015. S. 20. [cit. 2019-09-18]. ISBN: 978-92-79-39433-1. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_en.pdf

⁶⁸ O'BRIEN, R. *Subsidy Regulation and State Transformation in North America, the GATT and the EU*. New York: St. Martin's Press, INC., 1997. S. 147-169. ISBN 978-0-312-17513-9.

⁶⁹ Rozsudek SDEU ze dne 15. července 1964, věc 6/64, případ *Costa v. Enel*.

Dotační právo nepatří k oblastem práva, které jsou kodifikované. Nicméně lze rozlišit několik zákonů, které jsou pro dotační právo klíčové. K páteřním zákonům dotačního práva patří velká a malá rozpočtová pravidla. Tyto dva zákony upravují poskytování dotací v závislosti na rozpočtu, ze kterého dotační prostředky plynou.

Velká rozpočtová pravidla obsahují soubor základních pravidel poskytování dotací ze státního rozpočtu zahrnující způsob poskytnutí dotace, řízení o odnětí dotace, popis právních důvodů poskytnutí dotace či navazující povinnosti spočívající v poskytování a zveřejňování informací o dotaci. Procesní záležitosti neupravené velkými rozpočtovými pravidly se řídí pravidly obsaženými v SŘ. Dále tento zákon obsahuje pravidla, která jsou primárně rozpočtově právní, ale mají mnohdy přesah i do dotačního práva (např. porušení rozpočtové kázně).

Malá rozpočtová pravidla obsahují stručnější úpravu dotačního procesu realizovaného na obecní a krajské úrovni. Vytváří tím dvojkolejnost právní úpravy dotačního práva, neboť určují vlastní definice a pravidla poskytování dotací z místních rozpočtů. Subjekty dotačního vztahu tak musí rozlišovat, podle jaké právní úpravy se bude postupovat. Vzhledem ke stále zvyšující se důležitosti dotačního práva se objevují mezi odborníky názory o nutnosti sestavení dotačního řádu, který by obsahoval samostatná komplexní pravidla pro poskytování dotací.⁷⁰

Vedle těchto dvou primárních předpisů existuje řada zákonů, které dotační právo dotvářejí. Řadí se k nim zákony rozpočtové povahy, kam lze zařadit např. zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny stanovující podrobnější pravidla legislativního procesu ve věcech státního rozpočtu nebo zákony upravující kontrolu hospodaření s veřejnými rozpočty. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o finanční kontrole“) opravňuje některé subjekty ke kontrole nad vynakládáním veřejných prostředků. Ke kontrolnímu procesu lze zařadit také zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ze kterého plynou pravomoci NKÚ prověřovat hospodaření s veřejnými prostředky.

Zvýšení transparentnosti nakládání s veřejnými prostředky a možnosti zpětné kontroly by měl napomoci také zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů nebo zákon č. 340/2015 Sb., o registru smluv, který upravuje podmínky účinnosti některých smluv. K těmto smlouvám se řadí mj. smlouvy o poskytnutí dotace, jejichž stranou je v zákoně taxativně stanovený

⁷⁰ MARKOVÁ, H. *Dotační právo – mělo by existovat?* In: Acta Universitatis Carolinae Iuridica Vol 64 No 1. Praha: Karolinum, 2018. S. 26. ISSN: 0323-0619.

veřejnoprávní subjekt. Podmínkou nabytí účinnosti uvedených smluv je jejich uveřejnění v registru smluv.

Dále existují zákony, které upravují poskytování dotací podle zvláštních pravidel v závislosti na účelu dotace nebo podobě jejího poskytovatele. Řadí se k nim zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů, který speciálně upravuje podporu poskytovanou z veřejných zdrojů na výzkum, vývoj a inovace, dále zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti nebo zákony zřizující jednotlivé státní fondy, které stanoví podmínky poskytnutí dotace z rozpočtů fondů odlišně. Pro programové období 2007-2013 byl podstatný také zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, který stanovil pravidla pro poskytování dotací z původních regionálních operačních programů.

Pro oblast dotačního práva jsou typické také vyhlášky ministerstev, které výše uvedené zákony dále provádí. Patří k nim např. vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, vyhláška 504/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví nebo vyhláška č. 367/2015 Sb., o zásadách a lhůtách finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy a Národním fondem a další.

Podstatným zdrojem podrobných informací jsou také interní dokumenty zejména Ministerstva financí (dále jen „MF“), ke kterým je nutno zařadit především Pokyn č. R 1-2010 k upřesnění postupu Ministerstva financí, správců programů a účastníků programu při přípravě, realizaci, financování a vyhodnocování programu nebo akce a k provozování informačního systému programového financování.

Domnívám se, že nekodifikované dotační právo může být pro jeho adresáty nepřehledné, neboť práva a povinnosti subjektů dotačního vztahu vyplývají z více zákonů a podzákoných právních předpisů. Zákonodárce by proto mohl provést zhodnocení jednotlivých norem dotačního práva a přistoupit ke změně koncepce dotační právní úpravy, která by mohla přispět k lepší srozumitelnosti, jednoduchosti a jednoznačnosti právních předpisů.

2.3 Vymezení pojmů dotačního práva

Následující kapitola obsahuje výklad základního pojmosloví a přehled podstatných institutů, které se užívají v oblasti dotačního práva a jsou klíčové pro srozumitelnost dalšího textu této rigorózní práce.

2.3.1 Dotace

Dotace je popisována více právními nebo ekonomickými definicemi, které ji buď stručně označují jako např. „opak daně“⁷¹ či finanční transfer nebo naopak podrobně popisují. Podle Steenblika rozdíly v pojetí dotace pramení z odlišného způsobu používání termínu dotace veřejností a odborníky. Zároveň se pojem dotace neustále vyvíjí.⁷²

Světová obchodní organizace uvádí, že za dotaci lze považovat široký okruh podpor udělovaných vládou, které mimo přímé poskytnutí peněžní částky zahrnuje také daňové úlevy, převzetí rizika, nákup dluhopisů nebo další zvláštní zacházení s konkrétními subjekty např. při zadávání veřejných zakázek.⁷³ Podobně širokou definici dotace nabízí také OECD, podle níž lze za dotaci považovat také další výhody jako např. zpětný odkup práv, daňové výhody a výjimky, poskytování levných vstupů a služeb nebo legislativní zvýhodnění.⁷⁴

Teorie finančního práva definuje pojem dotace (anglicky *subsidy* nebo také *grant*, německy *die Subvention*) jako peněžní prostředky, které jsou v důsledku přerozdělování výdajem z veřejného rozpočtu a zároveň příjmem jiného veřejného rozpočtu, subjektu nebo osoby, jíž je dotace určena. Prostřednictvím dotací dochází k přesunu peněžních prostředků v rámci rozpočtové soustavy nebo mimo ni. Dotace se proto považují za jeden ze způsobů transferů peněžních prostředků rozpočtové soustavy. Státní rozpočet pomocí dotací uskutečňuje dotační vztahy s místními a dalšími veřejnými rozpočty⁷⁵ a z části jimi zabezpečuje jejich financování.⁷⁶ Dotace tak představuje určitou sumu peněžních prostředků, která je transferem mezi veřejnými rozpočty a rozpočty veřejných či soukromých subjektů.

Podstatným znakem dotací je také jejich nenávratnost. Příjemce dotace nemá povinnost přijaté plnění ve formě dotace vrátit, pokud splní všechny podmínky stanovené pro poskytnutí dotace.⁷⁷ Důvodová zpráva k velkým rozpočtovým pravidlům doplňuje,

⁷¹ STEENBLIK, R. P. *Subsidy Measurement and Classification: Developing a Common Framework*. In: OECD. *Environmentally Harmful Subsidies: Policy Issues and Challenges*. Paris: OECD Publications, 2003. S. 103-104. ISBN 978-9264104471.

⁷² Tamtéž.

⁷³ WORLD TRADE ORGANIZATION. *World Trade Report 2006: Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*. [online]. 2006. [cit. 2020-01-18]. S. 47-51. Dostupné z: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report06_e.pdf

⁷⁴ OECD. *Subsidy Reform and Sustainable Development: Economic, Environmental and Social Aspects*. OECD, 2006. S. 7. ISBN 92-64-02564-2.

⁷⁵ Podmínky poskytování dotací ze státního rozpočtu do rozpočtů územních samosprávných celků upravuje ustanovení § 19 velkých rozpočtových pravidel.

⁷⁶ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 172-173. ISBN 978-80-7552-935-0.

⁷⁷ Tamtéž.

že příjemci nevzniká přijetím dotace žádný závazek a není nucen k protiplnění, splní-li všechny podmínky pro poskytnutí dotace.⁷⁸

Další charakteristikou dotace je její častá účelovost. Příjemce dotace má povinnost dotaci použít k předem danému účelu, který je stanoven v právních předpisech, žádosti o dotaci nebo v dotačním programu.⁷⁹

Lze shrnout, že dotace má dle finančněprávní teorie podobu zpravidla účelově vázaných peněžních prostředků pocházejících z veřejných rozpočtů, jejichž příjemci nevzniká přijetím dotace dluh a nemá proto povinnost výši přijaté dotace vrátit.

Podobnou definici dotace s výše uvedenými znaky obsahují také velká rozpočtová pravidla spolu s důvodovou zprávou. Navíc je tato definice doplněna o uvedení konkrétních příjemců dotací, jimiž jsou právnické nebo fyzické osoby, a o státní zdroje dotací.

Malá rozpočtová pravidla v ustanovení § 10a odst. 1 písm. b) vykládají pojem dotace pro vlastní účely jako účelově vázané peněžní prostředky plynoucí z rozpočtů územně samosprávných celků (dále jen „ÚSC“), městské části hlavního města Prahy, svazku obcí a Regionální rady regionu soudržnosti, které jsou poskytnuty právnické nebo fyzické osobě. Dle důvodové zprávy k novele malých rozpočtových pravidel je účel dotace stanoven buď v záměru stanoveném poskytovatelem, v individuální žádosti vypracované žadatelem nebo ve zvláštním právním předpisu.⁸⁰ Za dotaci se dle ustanovení § 28 odst. 4 a § 31 odst. 1 písm. b) malých rozpočtových pravidel nepovažují příspěvky pro příspěvkové organizace územních samosprávných celků a jejich investiční fondy, které jim poskytli jejich zřizovatelé.

Z výše uvedených definic vyplývá, že velká i malá rozpočtová pravidla mají stanovenou vlastní definici pojmu dotace, a nelze je proto mezi sebou zaměňovat. Rozdíl mezi definicemi vyplývá z předmětu úpravy obou zákonů. Velká rozpočtová pravidla považují za dotaci pouze peněžní prostředky pocházející ze zdrojů plynoucích ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv a Národního fondu, zatímco malá rozpočtová pravidla definují dotace jako výdaje z místních rozpočtů. Existence dvou definic dotace značí určitou dvojkolejnost regulace, která ovšem nemění základní definiční znaky dotace zahrnující účelovou vázanost peněžních prostředků, původ dotace ve veřejných rozpočtech a nenávratnost poskytnuté dotace.

⁷⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

⁷⁹ Tamtéž.

⁸⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 24/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, č. 24/2015 Dz.

Uvedené zákony rozlišují dotaci podle zdroje konkrétního veřejného rozpočtu, z něhož je dotace vynakládána.

Další z definic dotace je uvedena také v ustanovení § 27 vyhlášky č. 504/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, pro účetní jednotky, u kterých hlavním předmětem činnosti není podnikání, pokud účtují v soustavě podvojného účetnictví. Tato vyhláška zavádí pro účely zákona o účetnictví poměrně širokou definici dotace. Dotace je podle ní přímo nebo zprostředkovaně poskytnuté bezúplatné a účelové plnění, které pochází ze zdrojů, jež uvádějí definice velkých i malých rozpočtových pravidel. Ke zdrojům dotací navíc řadí také veřejné rozpočty cizích států, prostředky EU a prostředky a granty poskytované dle zvláštních předpisů. Vyhláška zároveň považuje za dotaci také prominutí nebo odpuštění určité výše poplatků a dalších peněžitých plnění, stanovil-li tak příslušný orgán na základě oprávnění v příslušném právním předpise, nebo zaniklý dluh ve výši poplatku či jiného peněžitého plnění, rozhodl-li o jeho zániku příslušný orgán. Na závěr vyhláška uvádí další případy, které se účtují a vykazují jako poskytnutí či přijetí dotace.

Pojem dotace bývá v literatuře zaměňován s pojmy subvence, příp. podpora či příspěvek. Subvence má dle Mrkývky širší význam než pojem dotace a je to „z veřejných zdrojů poskytnutý finanční příspěvek nebo jakákoliv jiná přímá či nepřímá finanční podpora nebo dotace z těchto zdrojů a úleva od daňové nebo jiné povinnosti, která přináší výhodu příjemci subvence.“⁸¹ Fyzické a právnické osoby a další právní entity by proto měly vždy pečlivě posoudit, zda se finanční prostředky, se kterými nakládají, v konkrétních situacích nebudou dle některého z právních předpisů považovat za dotace, a zda jim v takových případech nebudou plynout z takových norem právní povinnosti.

Jak vyplývá z předchozích odstavců, termín dotace může mít více významů a je označován více pojmy. Obecná definice dotace v českém právním řádu chybí. Pro účely této práce bude pojem dotace používán ve smyslu finančněprávním. Dotace tedy představuje jeden z transferů finančních prostředků mezi úrovněmi veřejných i soukromých rozpočtů, jejímž zdrojem je veřejnoprávní rozpočet. Převážná většina dotací má stanoven účel použití a jsou-li příjemcem dotace dodrženy všechny podmínky poskytnutí dotace, příjemce nemá povinnost ji vrátit poskytovateli. Dotace je tak určitou formou dobrodiní ze strany státu příp. samosprávného celku ve prospěch příjemce dotace.⁸²

⁸¹ MRKÝVKA, P. *Dotací právo*. [online]. 2016. [cit. 2019-09-18]. Dostupné z: <https://slideplayer.cz/slide/12159168/>

⁸² Rozsudek NSS ze dne 29. října 2009, č. j. 1 Afs 100/2009–63.

2.3.2 Veřejná podpora

Poskytování dotací může v některých případech naplňovat znaky veřejné podpory. Veřejná podpora (v unijním právu označovaná za státní podporu, anglicky *state aid*) je institut unijního práva, který zakládá neslučitelnost dotace, která naplňuje znaky veřejné podpory, s vnitřním trhem EU. Proto je veřejná podpora obecně zakázána. Účelem tohoto textu je popsat rámcově okruhy dotací, které jsou veřejnou podporou a podléhají kontrole Komise a koordinačním orgánům.

Veřejná podpora je primárně upravena v SFEU a navazujících nařízeních. Na unijní předpisy navazuje zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje (dále jen „zákon o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory“), který ustanovuje koordinační orgán (Ministerstvo zemědělství nebo Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“)) ve věcech veřejné podpory a práva a povinnosti s nimi související.

Základní definiční znaky veřejné podpory jsou uvedeny v čl. 107 odst. 1 SFEU. Za veřejnou podporu se považuje jakákoliv podpora poskytovaná státem nebo ze státních prostředků, která narušuje nebo má potenciál narušit hospodářskou soutěž tím, že jejím poskytnutím dojde ke zvýhodnění některých podniků nebo určitých odvětví výroby, a zároveň dojde v důsledku poskytnutí podpory k naplnění unijního prvku spočívajícího v ovlivnění obchodu mezi členskými státy.

Další odstavce čl. 107 SFEU stanoví výjimky z obecného zákazu udělovat veřejné podpory. Výjimky *ex lege* jsou s vnitřním trhem EU slučitelné bez dalšího. Jedná se např. o případy podpor určené na náhradu škod způsobených přírodními katastrofami nebo jinými mimořádnými událostmi nebo podpory sociální povahy přidělené jednotlivým spotřebitelům, jsou-li poskytnuty bez diskriminace na základě původu výrobků.

Za druhou skupinu výjimek jsou označovány právní tituly, které musí být v každém konkrétním případě schváleny rozhodnutím Komise a jsou uvedeny v čl. 107 odst. 3 SFEU. Dle Karfíkové se do této skupiny řadí především hospodářské sféry, na jejichž podpoře má stát zájem. Vklady do těchto oblastí nejsou zpravidla spojeny se ziskem a bez pomoci státu by do nich jiné subjekty neměly zájem investovat.⁸³

Státní financování, které naplní uvedené znaky veřejné podpory, musí být dle čl. 108 odst. 3 SFEU oznámeno Komisi. Komise je oprávněna průběžně zkoumat režimy

⁸³ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 173. ISBN 978-80-7552-935-0.

podpor ve členských státech a navrhopat opatření, způsoby úprav nebo zrušení takové veřejné podpory.

Na základě čl. 108 odst. 4 a čl. 109 SFEU, které obsahují oprávnění Rady přijímat prováděcí nařízení k čl. 107 a 108 SFEU, vstoupila v roce 2014 v platnost nařízení stanovující další druhy podpor, které jsou vyňaty z oznamovací povinnosti a z následného řízení před Komisí. K základním kategoriím právních titulů umožňujících legální poskytnutí podpor plynoucích z přijatých nařízení lze předně zařadit podpory de minimis, vyrovnávací platby za výkon veřejné služby a blokové výjimky.

První kategorii výjimek primárně upravuje nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis. Podporou de minimis se obecně rozumí podpora poskytnutá konkrétnímu podniku za určené časové období, která nepřesahuje určitou pevně danou částku. Podle ustanovení čl. 3 odst. 2 nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 je dané časové období stanoveno na jakákoliv tři po sobě jdoucí jednoletá účetní období, ve kterých podpora nesmí přesáhnout 200 000 EUR. Odlišné omezení platí pro podnik provozující silniční nákladní dopravu pro cizí potřebu, který může přijmout částku ve výši 100 000 EUR, a nabývání vozidel pro silniční nákladní dopravu, které je z režimu tohoto nařízení vyňato. Tuto právní úpravu doplňují specifická pravidla v nařízení upravující odvětví zemědělství a odvětví rybolovu a akvakultury.⁸⁴

Za druhou množinu výjimek jsou považovány vyrovnávací platby za výkon veřejné služby (také „kompenzace“). Dle ÚOHS jsou prostředkem financování provozu služeb obecného hospodářského zájmu (tzv. „SGEI“) a mohou podléhat pravidlům veřejné podpory. Služby obecného hospodářského zájmu jsou jednou ze tří kategorií služeb obecného zájmu, které jsou poskytovány státem nebo ÚSC ve veřejném zájmu. Pokud by tyto služby nebyly zajištěny, nebyly by na trhu dostupné nebo by byly k dispozici v nižší kvalitě. Charakteristickým rysem služby obecného hospodářského zájmu je ekonomická povaha její činnosti. Za služby ekonomické povahy poskytované nebo financované státem či ÚSC z veřejných prostředků se považují např. poštovní služby, přeprava cestujících nebo

⁸⁴ Jedná se o nařízení Komise (EU) č. 1408/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis v odvětví zemědělství a nařízení Komise (EU) č. 717/2014 ze dne 27. června 2014 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis v odvětví rybolovu a akvakultury.

veřejnoprávní vysílání.⁸⁵ Také v případě vyrovnávací platby za výkon veřejné služby nemusí jít o veřejnou podporu, pokud budou naplněny podmínky, které stanovil ve svém rozsudku SDEU ve věci Altmark Trans.⁸⁶

Do poslední kategorie jsou řazeny blokové výjimky uvedené v nařízení Komise (EU) ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s čl. 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem (tzv. „GBER“). Uvedené nařízení člení podporu do tzv. kategorií podpor, mezi něž patří např. regionální podpora, podpora na ochranu životního prostředí nebo podpora výzkumu vývoje a inovací. V čl. 4 tohoto nařízení jsou uvedeny prahové hodnoty poskytnutých podpor, při jejichž překročení by byla pravidla v tomto nařízení vyloučena z použití. Následující články nařízení upravují další limitace maximální výše podpory, která je určena podle hledisek určitého procentuálního podílu z rozsahu způsobilých nákladů nebo „*rozdílem mezi rozsahem způsobilých investičních nákladů a předpokládaným či skutečně dosaženým provozním ziskem z investice*“.⁸⁷ Tato hlediska jsou odlišná pro konkrétní kategorie podpor a zpravidla se liší i v závislosti na velikosti příjemce podpory.

Domnívám se, že by poskytovatel dotace měl vždy před zahájením dotačního procesu zvážit, zda zamýšlená dotace nenaplní znaky veřejné podpory. V pochybnostech by se měl obrátit s žádostí o stanovisko na koordinační orgán. Pokud by poskytovatel dotace řádně nezjistil, zda je konkrétní dotace slučitelná s vnitřním trhem EU či nikoliv nebo nesplnil jiné povinnosti plynoucí z právních předpisů o veřejné podpoře, vystavoval by se riziku postihu ze strany koordinačního orgánu nebo soudního řízení před SDEU, kterému by věc předala Evropská komise.

2.3.3 Dotace a podobné právní instituty

Pro ucelenost výkladu o pojmu dotace uvádí následující text odlišnosti pojmů návratné finanční výpomoci, transferu a darování, které jsou dotacím některými definičními znaky podobné, nicméně se za dotace nepovažují.

Návratná finanční výpomoc je ve výkladovém ustanovení § 3 písm. b) velkých rozpočtových pravidel popsána jako soubor účelových prostředků, který pochází ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu a je poskytnutý bezúročně

⁸⁵ ÚOHS: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Služby obecného hospodářského zájmu (SGEI)*. [online]. [cit. 2019-04-26]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/sluzby-obecneho-hospodarskeho-zajmu-sgei.html>

⁸⁶ Rozsudek SDEU ze dne 23. července 2003 ve věci C-280/00 Altmark Trans, 95. bod.

⁸⁷ ÚOHS: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Obecné nařízení o blokových výjimkách (GBER)*. [online]. [cit. 2019-04-26]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/obecne-narizeni-o-blokovych-vyjimkach-gber.html>

právníckým nebo fyzickým osobám, které jsou povinny vrátit tyto prostředky zpět do jejich původního zdroje za stanovených podmínek. Podobně je tento institut vymezen v ustanovení § 10a malých rozpočtových pravidel s odlišností původu finančních prostředků v místních rozpočtech.

Podle důvodové zprávy spočívá rozdíl mezi dotací a návratnou finanční výpomocí v návratnosti těchto prostředků. Příjemci vzniká závazek po uplynutí určitého času nebo naplnění jiných podmínek návratnou finanční výpomocí vrátit bez povinnosti uhradit úroky.⁸⁸ Podle velkých rozpočtových pravidel není stejně jako na dotaci ani na návratnou finanční výpomocí právní nárok a může být poskytnuta na základě žádosti nebo prostřednictvím programu při dodržení stejných pravidel, které ošetřují dotační proces.

Dotace představují jednu z forem transferů, pomocí nichž dochází k přesunu finančních prostředků mezi rozpočty i mimo ně. Transfer představuje platbu na základě redistribuce příjmů a bohatství vládou, která za tuto platbu nepřijímá žádnou protihodnotu ve formě zboží nebo služeb.⁸⁹

Rozpočtové určení daní se považuje za další z možných transferů,⁹⁰ který je jedním ze způsobů, jak částečně financovat činnost ÚSC podle předem daných kritérií. Pravidla pro alokaci části veřejných prostředků získaných jako výnosy z daní jsou uvedena např. v ustanovení § 3 a § 4 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům. Zde jsou uvedeny procentuální podíly celostátního hrubého výnosu daní, které připadají krajům a obcím, a dále hlediska, podle kterých jsou přepočtena procenta, kterými se konkrétní obce podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daní. Transfer je tedy nadřazený pojem pro dotace, rozpočtové určení daní a dalších způsobů přerozdělení bohatství mezi jednotlivce.

Také institut darování se může dotacím podobat, pokud se prostřednictvím darování poskytují peněžní prostředky. Darování je upraveno v ustanoveních § 2055–2078 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“). Ve znění ustanovení § 2055 OZ je uvedeno, že dárce převádí prostřednictvím darovací smlouvy bezplatně vlastnické právo k věci nebo se zavazuje obdarovanému věc převést do vlastnictví a obdarovaný dar přijímá. Předmětem darování mohou být i peněžní prostředky. Ustanovení § 2062 OZ navíc upravuje darování

⁸⁸ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

⁸⁹ SAMUELSON, P. A., NORDHAUS W. D. *Ekonomie*, 18. vydání. Praha: NS Svoboda, 2010. S. 227. ISBN 978-80-205-0590-3.

⁹⁰ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 173. ISBN 978-80-7552-935-0.

opakující se podpory, která může mít také peněžitou formu a může být poskytována v pravidelných intervalech za dárce stanovených podmínek.

Ustanovení OZ nicméně náleží k civilnímu právu. Reguluje vzájemná práva a povinnosti osob soukromého práva, zatímco úprava dotací má formu veřejného práva. Podobnost institutu darování a pojmu dotace se omezuje pouze na případ nevratného převodu peněžitých prostředků. Další znaky obou institutů jsou však natolik rozdílné, že nemohou být dle mého názoru porovnávány. Odlišné je darování např. v tom, že se jedná o dvoustranné právní jednání, nebo že je možné, aby byl předmět daru odvolán pro nevděk.

2.3.4 Druhy dotací

V odborné literatuře je možné se setkat s víceúrovňovým dělením dotací podle různých hledisek. Domnívám se, že dotace lze rozlišit na konkrétní druhy nezávisle na sobě a až na výjimky jednotlivé druhy dotací vzájemně kombinovat.

Peková spatřuje základní členění v odlišení běžných dotací, které jsou poskytovány ze státního rozpočtu do rozpočtů ÚSC, od dotací kapitálových (investičních), které slouží k pořizování investic.⁹¹ Podle Karfíkové jde o členění podle druhu výdajů, na které jsou dotace poskytnuty. Běžné dotace zajišťují průběžné financování provozních a opakujících se potřeb. Pomocí nich ÚSC nejčastěji v přenesené působnosti zabezpečuje pořizování veřejných statků v odpovídající kvalitě. Na rozdíl od běžných dotací jsou kapitálové dotace poskytovány na konkrétní investici, která se neopakuje v čase, je zúčtovatelná a nespotřebované finanční prostředky se vrací.⁹²

Podle účelovosti dotací je možné dotace dělit na neúčelové a účelové. Peková uvádí, že neúčelové dotace (také všeobecné nebo globální) nejsou využívány na individuálně stanovenou potřebu. Příjemce dotace může sám rozhodnout, jakým způsobem finanční prostředky vynaloží. Je-li tento druh dotací poskytnut místním rozpočtům, významně tím podporuje posílení pravomocí a odpovědnosti místní samosprávy. Rozdělení neúčelových dotací pro ÚSC probíhá např. podle kritéria počtu obyvatel, aby došlo k naplnění distribuční spravedlnosti. Nicméně dochází-li na místní úrovni k neodpovědnému rozhodování o alokaci

⁹¹ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. Praha: WoltersKluwer ČR, a. s., 2011. S. 129. ISBN 978-80-7357-698-1.

⁹² KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 175. ISBN 978-80-7552-935-0.

dotací a chybí-li účinná kontrola veřejnosti, mohou být finanční prostředky utráceny neefektivně a neúčelně nebo být zanedbávány některé veřejné služby.⁹³

Blokové dotace jsou specifickým druhem neúčelových dotací, které poskytovatel příjemci přiděluje na financování určité oblasti (např. školství). Konkrétní potřebu, která bude z prostředků zaplácena, však určuje příjemce.⁹⁴ Mezi druhy neúčelových dotací Karfíková řadí také dotace fixní, u nichž není stanoven účel poskytnutí, a dotace podle výkonu příjemce dotace s omezenou výší dotace (dotace s uzavřeným koncem) nebo s neomezenou výší poskytnuté částky.⁹⁵

Oproti neúčelovým dotacím jsou dotace účelové (specifické) vázány ke konkrétním potřebám, u kterých je nutné finanční prostředky užít ke stanovenému účelu a toto použití prokázat. V opačném případě má příjemce povinnost přijatou dotaci vrátit zpět do rozpočtu, ze kterého pocházela. Účelové dotace jsou adresné a jsou s nimi spojeny zvýšené náklady na administraci a následnou kontrolu.⁹⁶

Ze systémových dotací je podle Karfíkové financován určitý soubor potřeb a na základě něho jsou realizovány konkrétní akce. Individuálními dotacemi jsou realizovány přímo určité potřeby.⁹⁷

Dále lze dotace členit na podmíněné (se spoluúčastí) a nepodmíněné (bez spoluúčasti) podle toho, zda se příjemce dotace podílí na financování potřeby určitou částkou z vlastních zdrojů či nikoliv. Podmíněné dotace předpokládají spoluúčast příjemce buď ve stejné výši, jakou poskytuje poskytovatel (dotace podmíněná rovnocenná) nebo v nižší nebo vyšší částce, než kterou vynaloží poskytovatel (dotace podmíněná nerovnocenná). Dotace rovnocenná má většinou otevřený konec, zatímco dotace nerovnocenná mívá konec uzavřený. Tento druh dotace podporuje příjemce dotace v hospodárnosti a může být použit státem jako nástroj kontroly a ovlivňování místního rozhodování při poskytnutí účelových dotací pro ÚSC. Dotace nepodmíněná je stanovena absolutní částkou a jejím poskytováním hrozí navyšování veřejných

⁹³ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. Praha: WoltersKluwer ČR, a. s., 2011. S. 129. ISBN 978-80-7357-698-1.

⁹⁴ Tamtéž.

⁹⁵ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 176-177. ISBN 978-80-7552-935-0.

⁹⁶ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 176-177. ISBN 978-80-7552-935-0.

⁹⁷ Tamtéž.

výdajů a neefektivní ekonomické chování příjemce.⁹⁸

Podle kritéria způsobu poskytnutí může mít dotace formu dotace předběžné, průběžné a následné.⁹⁹ Předběžná dotace (ex ante) je poskytnuta před vlastní realizací financování potřeby tak, aby příjemce nemusel vynakládat vlastní prostředky, nejedná-li se o podmíněnou dotaci. Prostředky v rámci průběžné dotace jsou uvolňovány postupně např. měsíčně oproti předložení faktury. Následná dotace (ex post) je vyplacena po skončení realizace akce na základě vyúčtování a jsou jí uhrazeny vlastní vynaložené prostředky příjemce dotace.

Hledisko zúčtování a způsobu vypořádání dělí dotace na zúčtovatelné a nepodléhající zúčtování.¹⁰⁰ Právní rámec zúčovatelných dotací tvoří vyhláška č. 367/2015 Sb., o zásadách a lhůtách finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy a Národním fondem (vyhláška o finančním vypořádání). Podle ustanovení § 2 odst. 1 a § 3 odst. 2 této vyhlášky mají příjemci zúčovatelných dotací povinnost nepoužité peněžní prostředky vrátit zpět poskytovateli, zřizovateli nebo kraji, jehož prostřednictvím byla dotace převedena. Zúčtování nepodléhají zejména dotace nárokové, jejichž výše je stanovena zákonem o státním rozpočtu a na něž mají jejich příjemci právo, i kdyby státní rozpočet nepřijal všechny předpokládané příjmy.¹⁰¹

Dále lze dotace rozlišit nárokové a nenárokové podle nutnosti podat žádost o dotaci. Karfíková uvádí, že podmínkou nenárokových dotací je podání žádosti na základě dotačního titulu.¹⁰² Dotačním titulem je dle ustanovení § 2 písm. g) vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku nejčastěji regulovaný program, kterým se rozumí soubor podmínek konkrétních akcí, jehož cílem je pořízení nebo zhodnocení dlouhodobého hmotného nebo nehmotného majetku. Peková mezi nenárokové dotace řadí také dotace, které poskytují na základě schválených žádostí státní fondy.¹⁰³ Domnívám se, že k nenárokovým dotacím je nutné přiřadit také dotace, které jsou uděleny příjemci na základě individuální žádosti, kterou žadatel podává mimo vyhlášené programy. Nenárokové dotace

⁹⁸ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. Praha: WoltersKluwer ČR, a. s., 2011. S. 130-131. ISBN 978-80-7357-698-1.

⁹⁹ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 177. ISBN 978-80-7552-935-0.

¹⁰⁰ Tamtéž.

¹⁰¹ PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy: Teorie a praxe v ČR*. Praha: WoltersKluwer ČR, 2011. S. 476. ISBN 978-80-7357-614-1.

¹⁰² KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 177. ISBN 978-80-7552-935-0.

¹⁰³ PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy: Teorie a praxe v ČR*. Praha: WoltersKluwer ČR, 2011. S. 475. ISBN 978-80-7357-614-1.

budou také všechny dotace poskytované podle velkých a malých rozpočtových pravidel, která stanoví, že na poskytnutí dotace není právní nárok, není-li stanoveno jinak. Nárokové dotace jsou spojeny s tvorbou a poskytnutím veřejných statků. Přidělovány jsou podle stanovených pravidel automaticky¹⁰⁴ a jejich výše je schvalována v zákoně o státním rozpočtu.¹⁰⁵

Mám za to, že z výše uvedeného odstavce odlišujícího dotace na nárokové a nenárokové by mohlo plynout další dělení dotací dle způsobu jejich poskytnutí. Toto dělení by ukazovalo na tři základní možnosti dotačního procesu. Dotace by mohly být dle tohoto kritéria alokovány na základě individuální žádosti, na základě regulovaného programu anebo přímo prostřednictvím zákona o státním rozpočtu.

Posledním kritériem dělení dotací je dle Karfíkové rozpočet poskytovatele, ze kterého dotace plynou. Rozlišuje se rozpočet nadnárodní úrovně (zejména dotace z EU), národní úrovně (především dotace ze státního rozpočtu a státních fondů) a místní úrovně.¹⁰⁶

2.3.5 Dotačněprávní vztah a jeho subjekty

Dotačněprávní vztah vzniká na základě právního titulu, kterým může být např. dohoda nebo rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo další právní skutečnosti plynoucí z právních předpisů. Na základě tohoto vztahu dochází k rozdělování a přerozdělování peněžních prostředků, jež jsou jeho předmětem. Mezi subjekty se jeho prostřednictvím vymezí kritéria pro poskytnutí dotace. U účelových dotací tyto pravidla formuluje sám poskytovatel a u ostatních dotací jsou stanovené podmínky obsaženy v právních předpisech. Práva, pravomoci a povinnosti vznikající při finanční činnosti související s dotacemi představují obsah dotačněprávního vztahu.¹⁰⁷

Primární dotačněprávní vztah vzniká mezi poskytovatelem a příjemcem dotace, kteří jsou považováni za základní subjekty dotačněprávního vztahu. Jedná se o vztah veřejnoprávní, kdy je poskytovatel nadřazen příjemci a disponuje převážně právy a pravomocemi. K subjektům primárního dotačněprávního vztahu mohou za určitých právními

¹⁰⁴ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 177. ISBN 978-80-7552-935-0.

¹⁰⁵ PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy: Teorie a praxe v ČR*. Praha: WoltersKluwer ČR, 2011. S. 475. ISBN 978-80-7357-614-1.

¹⁰⁶ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 177. ISBN 978-80-7552-935-0.

¹⁰⁷ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 178-179. ISBN 978-80-7552-935-0.

předpisy stanovených podmínek vstoupit další subjekty. Obvykle se bude jednat o MF, které bude plnit kontrolu nad dodržáním povinností plynoucích z dotačněprávního vztahu.¹⁰⁸

Podle Karfíkové a kolektivu může existovat také sekundární dotačněprávní vztah, pokud účel dotace a užití poskytnutých peněžních prostředků uskutečňují mimo příjemce také další osoby.¹⁰⁹

Oprávnění poskytovat dotace stanoví zákon. Velká rozpočtová pravidla ve znění ustanovení § 14 odst. 2 rozumí poskytovatelem dotace ústřední orgán státní správy, Úřad práce České republiky, Akademií věd České republiky, Grantovou agenturu České republiky, Technologickou agenturu České republiky nebo organizační složku státu, kterou určí zvláštní zákon. Důvodová zpráva k tomuto zákonu vysvětluje, že za ústřední orgány státní správy se považují subjekty uvedené v ustanovení § 1 a § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (kompetenční zákon), které jsou „*kapitolami státního rozpočtu a je jim svěřena věcná působnost pro jednotlivé dotované oblasti*“.¹¹⁰ Podle navrhované novely by mohl být z okruhu poskytovatelů vypuštěn Úřad práce České republiky, neboť poskytuje ze státního rozpočtu pouze příspěvky a poskytuje-li dotace, má být postupováno podle zákona upravujícího jeho činnost.¹¹¹ Další uvedené subjekty mají působnost v oblasti vědy a výzkumu a jsou proto také oprávněny poskytovat v tomto oboru dotace. Podle ustanovení § 10a malých rozpočtových pravidel je poskytovatelem územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, svazek obcí nebo Regionální rada regionu soudržnosti.

Výše uvedení poskytovatelé dotací jsou subjekty finanční veřejné správy.¹¹² Nicméně výčet poskytovatelů v předchozím odstavci není kompletní. K významným poskytovatelům dotací lze zařadit také státní fondy, které jsou oprávněny k poskytování dotací na základě zákonů, podle kterých byly zřízeny.

Poskytovatel dotace je pojem upravený ve velkých a malých rozpočtových pravidlech. Vedle něj je užíván také pojem správce programu. Správcem programu je podle čl. 2 písm. a) Pokynu č. 1-2010 k upřesnění postupu Ministerstva financí, správců programů a účastníků

¹⁰⁸ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 178-179. ISBN 978-80-7552-935-0.

¹⁰⁹ Tamtéž.

¹¹⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

¹¹¹ Sněmovní tisk 567/0, část č. 1/6. *Novela z. o rozpočtových pravidlech*. [online]. Poslanecká sněmovna, VIII. Volební období. S. 37. [cit. 2019-11-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=567&CT1=0>

¹¹² KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 178. ISBN 978-80-7552-935-0.

programu při přípravě, realizaci, financování a vyhodnocování programu nebo akce a k provozování informačního systému programového financování (dále jen „pokyn MF“) útvar správce kapitoly státního rozpočtu (poskytovatel), který odpovídá za hospodaření s prostředky státního rozpočtu na financování programů, nebo řídicí orgán nebo zprostředkující subjekt zmocněný k některým činnostem. Tento pojem se vztahuje pouze k programovému financování. Zatímco velká a malá rozpočtová pravidla vymezují konkrétní poskytovatele, pokyn MF formuluje obecnější definici správce programu. Domnívám se ovšem, že oba pojmy odpovídají stejné množině nadřazených subjektů dotačněprávního vztahu.

Příjemci dotace mohou být osoby soukromého i veřejného práva, které hospodaří podle veřejného rozpočtu či nikoliv. V právních předpisech definice příjemce chybí. Podle mého názoru by mohl být obecně za příjemce dotace označen subjekt v okamžiku, kdy obdržel od poskytovatele rozhodnutí o poskytnutí dotace. Než se subjekt stane příjemcem dotace, je označován za žadatele o dotaci.

Programové financování užívá pojem účastník programu, kterým je podle § 2 písm. b) vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku (dále jen „programová vyhláška“) organizační složka státu, jí zřízená příspěvková organizace, právnické nebo fyzické osoby, které financují přípravu a realizaci akce z prostředků státního rozpočtu i za předpokladu krytí rozpočtem EU nebo jinými zdroji. Účastník, který není organizační složkou státu přijímající výdaje programu, má dle čl. 7 odst. 6 pokynu MF povinnost podat žádost o dotaci správci programu.

Z uvedených definic vyplývá, že správce programu a účastník programu jsou pojmy používané při financování účelu dotace na základě regulovaného programu. Tyto pojmy jsou užívány bez rozlišení forem poskytovaných příspěvků formou dotace nebo výdaje.

2.3.6 Dotační proces

Dotační proces lze popsat jako posloupnost úkonů podle pravidel, která poskytovateli umožní dotaci řádně poskytnout příjemci. Dle Karfíkové lze dotační proces rozdělit na přípravu poskytnutí dotace a zahájení poskytování dotace, dále na samotný průběh a ukončení dotačního procesu a závěrem na kontrolu dodržování podmínek stanovených právními předpisy a poskytovatelem.¹¹³ V dalším textu budou fáze dotačního procesu zkráceně označeny jako příprava k poskytnutí dotace, realizace dotace, ukončení dotačního procesu a kontrola. Dotační proces lze rozlišit na tři základní postupy podle způsobu poskytování dotací.

¹¹³ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 179. ISBN 978-80-7552-935-0.

Prvním způsobem poskytnutí dotace je dle Karfíkové případ, kdy mohou příjemci obdržet peněžní prostředky ve formě dotace přímo ze státního rozpočtu, jejíž výše je stanovena zákonem o státním rozpočtu. Tyto dotace jsou poskytnuty základním a vyšším ÚSC¹¹⁴ a také entitám uvedeným v příloze č. 9 zákona č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020. Příloha č. 9 tohoto zákona obsahuje seznam dotací poskytovaných z jednotlivých kapitol státního rozpočtu, které nepodléhají pravidlům vyplývajícím z velkých rozpočtových pravidel (tj. nepodléhají povinnosti vyhlásit výzvu k podání žádosti o poskytnutí dotace). Tato příloha obsahuje pouze šest příjemců dotací,¹¹⁵ kterým náleží dotace z kapitoly Všeobecná pokladní správa v součtu ve výši necelých 22 mil. Kč.

Jak vyplývá z uvedených informací, na tyto dotace se nevztahují malá a velká rozpočtová pravidla. Domnívám se, že práva a povinnosti subjektů dotačněprávního vztahu založeného poskytnutím dotace na základě zákona o státním rozpočtu jsou značně omezené. Z tohoto důvodu nelze tento způsob poskytnutí dotace rozčlenit na fáze dotačního procesu, neboť jediným rámcem pro poskytnutí těchto dotací je právě zákon o státním rozpočtu.

Druhou možností poskytnutí dotace je financování konkrétního záměru na základě individuální žádosti o poskytnutí dotace mimo dotační program.¹¹⁶ Stanovení pokynů pro sepsání, podání a vyhodnocení žádosti mají v dispozici poskytovatelé, neboť poskytnutí dotací mimo dotační program je méně formalizované než dotační programy. Někteří poskytovatelé určují vlastní pravidla např. v podobě formulářů, zásad nebo pravidel pro poskytování dotací¹¹⁷ či odkazem na ustanovení velkých rozpočtových pravidel, které dávají žadateli návod, jak sestavit žádost podle představ poskytovatele.

Uveřejnění těchto pokynů pro podání žádosti o dotaci či pravidel pro její hodnocení není zákonnou povinností poskytovatele. Zpřístupnění těchto podmínek bezpochyby významně zvyšuje míru transparentnosti postupu a konečného rozhodování příslušných orgánů poskytovatele. K zákonným požadavkům, které musí být splněny, patří pouze obsahové náležitosti individuálních žádostí, rozhodnutí poskytovatele a na ně navazující procesy předvídané ve velkých a malých rozpočtových pravidlech.

¹¹⁴ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 179. ISBN 978-80-7552-935-0.

¹¹⁵ Jedná se o Český svaz bojovníků za svobodu, Konfederaci politických vězňů, Masarykovo demokratické hnutí, Ústav TGM, o.p.s., Československou obec legionářskou a Československý ústav zahraniční.

¹¹⁶ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 179. ISBN 978-80-7552-935-0.

¹¹⁷ MĚSTO HODONÍN. *Obecné zásady poskytování individuálních dotací z rozpočtu města Hodonína*. [online]. [cit. 2019-10-14]. Dostupné z: http://www.hodonin.eu/assets/File.ashx?id_org=4041&id_dokumenty=1096010

Lze shrnout, že postup poskytnutí finančních prostředků z veřejných rozpočtů ve formě dotace na základě individuální žádosti je upraven právními předpisy pouze rámcově. Velká i malá rozpočtová pravidla regulují zejména závěr vyhodnocení žádosti, kterým je buď rozhodnutí o poskytnutí dotace, částečné vyhovění nebo nevyhovění žádosti. Jednotliví poskytovatelé si tvoří vlastní metodiky, podle kterých postupují při procesu rozhodování. V právním řádu ČR nejsou stanovena žádná jednotící pravidla, a proto mohou být podmínky poskytovatelů určeny v konkrétních případech velmi odlišně.

Posledním způsobem poskytování dotací jsou programy reprodukce majetku, které vymezují v ustanovení § 12 odst. 1 velká rozpočtová pravidla jako soubory věcných, časových a finančních podmínek konkrétních akcí na opatření nebo technické zhodnocení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku kromě drobného hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku. Definicí programu obsahují v ustanovení § 10a odst. 1 písm. f) i malá rozpočtová pravidla, která jej definují jako souhrn věcných, časových a finančních podmínek podpory účelu určeného poskytovatelem v programu.

Program se dále dělí na podprogramy, v rámci nichž jsou financovány konkrétní akce, a je evidován v Rozpočtovém informačním systému programového financování (dále jen „RISPF“) spadající do gesce MF.

Podrobnou právní úpravu dotačního programu lze nalézt především na úrovni státního rozpočtu. Pouze tyto regulované programy upravují poskytování finančních prostředků v podobě investičních dotací.¹¹⁸ Mimo velká rozpočtová pravidla jsou právní normy dotačního programu zahrnuty v programové vyhlášce a v pokynu MF.

Program bývá označován také jako dotační nebo výdajový titul. Toto rozlišení vyplývá z ustanovení § 13 velkých rozpočtových pravidel, které člení výdaje státního rozpočtu při účasti na financování programu na návratné finanční výpomoci, výdaje a dotace. Výdaje a dotace jsou rozlišené podle subjektu, kterému jsou určeny. Jedná-li se o organizační složku státu, poskytnuté finanční prostředky jsou označovány jako výdaje, zatímco u ostatních účastníků dochází k poskytování dotací. V dalším textu bude pozornost věnována především poskytování dotací z prostředků programu.

V rámci přípravné fáze se dotační proces dělí na část financování programu a z toho plynoucí financování jednotlivých akcí v rámci programu. Přípravná fáze dotačního procesu je ukončena vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo stanovením výdajů v případě organizačních složek státu. Druhou fází dotačního procesu lze označit za realizaci programu,

¹¹⁸ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 179. ISBN 978-80-7552-935-0.

resp. jednotlivých akcí. Ukončením dotačního procesu se rozumí posouzení řádného čerpání finančních prostředků podle daných podmínek. Probíhá nejprve na úrovni jednotlivých akcí a po zhodnocení všech akcí také v rámci programu. Jedná se o tzv. závěrečné vyhodnocení akce, resp. programu. Před zahájením dotačního procesu, v jeho průběhu a po jeho ukončení probíhá také kontrola řádné alokace veřejných prostředků.

Přípravná fáze je zahájena částí financování programu, která probíhá zejména mezi správcem programu a vládou, resp. MF. Správce programu předkládá v závislosti na výši účasti státního rozpočtu na financování programu dokumentaci programu vládě nebo MF. Dokumentace programu je základní dokument, ve kterém jsou stanoveny podmínky, za kterých budou poskytovány dotační prostředky či výdaje včetně požadavků na žádost o poskytnutí dotace a investiční záměr. Správce programu by měl také zvážit, zda prostředky z programu nenaplní definici veřejné podpory a případně učinit potřebné kroky pro udělení výjimky z obecného zákazu. Vláda nebo MF mají povinnost předloženou dokumentaci posoudit. Pokud ji shledají jako dostačující, stanoví výši prostředků státního rozpočtu na financování programu, cíle programu, podmínky výběrových či zadávacích řízení z hlediska efektivnosti a hospodárnosti alokace veřejných prostředků a další pravidla týkající se hospodárnosti dle čl. 3 odst. 11 pokynu MF. Program je následně uveřejněn a je základním zdrojem informací pro účastníky programu.

Druhou částí přípravné fáze dotačního procesu v rámci dotačního programu je financování akce. Akce je dle čl. 2 písm. e) pokynu MF považována za realizaci věci na základě souboru stanovených podmínek programem na pořízení nebo technické zhodnocení dlouhodobého hmotného i nehmotného majetku. Akce je v případě, že se jedná o program spolufinancovaný z prostředků EU naplňující stanovené cíle EU, označována jako projekt. Uskutečněním akce dojde k naplnění primárního cíle programu poskytnout dotaci na stanovený účel za určených podmínek. V tomto stádiu dochází k financování akce účastníkem programu prostřednictvím prostředků poskytnutých správcem programu.

Podle čl. 6 a čl. 7 pokynu MF je počátečním krokem druhé části přípravné fáze dotačního procesu, tj. financování akce, předložení investičního záměru účastníkem akce na základě požadavků uvedených v programu nebo v dílčích výzvách. Investiční záměr má věcně a funkčně vymezit akci a odůvodnit nezbytnost výše dotace. Po předložení investičního záměru organizační složkou státu nebo žádosti o dotaci ostatními účastníky, jež obsahuje investiční záměr akce, správce programu akci zaeviduje zápisem do RISPF do části Evidenčního dotačního systému (EDS) v případě dotací nebo do části Správy majetku ve vlastnictví státu (SMVS), jedná-li se o výdaje určené pro organizační složku státu nebo jí

zřízenou příspěvkovou organizaci. Pokud jsou všechny podmínky splněny a jedná-li se o akce s účastí státního rozpočtu nižší než 100 000 000 Kč, vystaví správce registraci akce. U některých akcí je vyžadován souhlas MF s registrací akce.

Konečným úkonem přípravné fáze dotačního procesu je vydání rozhodnutí nebo stanovení výdajů v případě organizační složky státu podle čl. 7 odst. 14 pokynu MF. Alternativní možností vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace je dohoda o poskytnutí dotace, která má formu veřejnoprávní smlouvy.¹¹⁹

Druhou fází dotačního procesu upravuje čl. 8 a čl. 9 pokynu MF. Představuje samotný průběh a ukončení dotačního procesu, kterým se rozumí financování akce účastníkem. Čerpání finančních prostředků probíhá dle stanovených pravidel. Financování zajišťuje správce programu prostřednictvím banky, které dá pokyn ke stanovení rozpočtového limitu. Banka vyplácí finanční prostředky účastníkovi průběžně na základě předložených faktur dodavatele a kupních smluv maximálně do výše určeného limitu. Tento způsob alokace finančních prostředků bude využit především v případě, kdy bude schválen průběžný způsob financování. Druhým způsobem financování je přímý převod finančních prostředků na účet účastníka, který bude zřejmě využit při poskytování prostředků ex ante nebo ex post. Podle Mannové je přední povinností příjemce dotace v této fázi vést průkazné finanční záznamy o použití dotace tak, aby mohl poskytovatel dotace ověřit, že jsou finanční prostředky použity na účel a v souladu s podmínkami schválenými v rozhodnutí o poskytnutí dotace.¹²⁰

Fáze ukončení dotačního procesu se realizuje prostřednictvím předložení zprávy pro závěrečné vyhodnocení akce účastníkem správci, která obsahuje údaje uvedené v ustanovení § 6 programové vyhlášky. Ve zprávě mají být uvedeny zejména informace o skutečném čerpání finančních prostředků, vyúčtování, naplnění cílů akce a další požadavky podle dokumentace programu a dalších podmínek. Pokud MF ve fázi schválení investičního záměru nebo žádosti o dotaci souhlasilo se zadáním akce, s rozhodnutím nebo stanovením výdajů, náleží posouzení zprávy MF. Po závěrečném vyhodnocení všech akcí v rámci programu může dojít k závěrečnému vyhodnocení programu dle ustanovení § 4 programové vyhlášky, čímž je regulovaný program ukončen.

Závěrečnou fází dotačního procesu regulovaných programů je kontrola vynakládání veřejných prostředků, která je vykonávána zejména na základě zákona o finanční kontrole

¹¹⁹ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 181. ISBN 978-80-7552-935-0.

¹²⁰ MANN, V. J. *Getting Your Share of the Pie: The Complete Guide to Finding Grants*. Santa Barbara: Praeger, 2010. S. 126. ISBN: 978-0-313-38254-3.

a dotačních předpisů. Kontrolou nakládání s dotacemi se blíže věnuje kapitola 3.5 této rigorózní práce.

Pouze rámcově je upraven dotační proces v malých rozpočtových pravidlech pro prostředky poskytované z rozpočtů ÚSC, které jsou alokovány prostřednictvím programů nebo na základě individuálních žádostí o dotaci. Dotační proces na úrovni ÚSC doplňují různé soubory pravidel, které vydávají místní poskytovatelé dotací.

Z výše uvedeného vyplývá, že podmínky pro udělování dotací upravuje více právních předpisů. Pravidla se liší podle způsobu poskytování dotací. Za rigidní lze považovat zejména úpravu poskytování finančních prostředků ze státního rozpočtu prostřednictvím regulovaných programů. Zákonné povinnosti týkající se dotačního procesu založeného podáním individuální žádosti o poskytnutí dotace zahrnují zejména náležitosti žádosti, rozhodnutí a související úkony. Vlastní procesní pravidla o hodnocení žádostí o dotace mimo dotační programy jsou většinou zpracována jednotlivými poskytovateli a uveřejněna tak, aby byla potencionální žadatelům o dotace zpřístupněna. Poskytování dotací na základě zákona o státním rozpočtu procesní pravidla neobsahuje.

Domnívám se, že úprava dotačního procesu uvedená v několika právních předpisech nepřispívá k přehlednosti systému poskytování dotací a k transparentnosti nakládání s veřejnými prostředky.

3 Vybrané problémy dotačního práva

Dotace v sobě zahrnují mnohá specifika, která vyčleňují dotační právo z práva rozpočtového a která současně vyžadují zvláštní právní úpravu. Nejpodstatnějším znakem dotací, ze kterého plyne požadavek na jejich samostatnou regulaci, je původ finančních prostředků představujících dotaci ve veřejných rozpočtech a z toho plynoucí zájem na hospodárnosti a transparentnosti s jejich nakládáním. Nutnost speciální právní úpravy tohoto druhu rozpočtových výdajů odůvodňuje i skutečnost, že rozhodování o udělení dotace závisí na úvaze poskytovatele, která však musí vždy vyhovovat zákonným podmínkám a dalším procesním pravidlům, která si poskytovatel stanovil.

Domnívám se, že některé obecné cíle a postupy dotačního práva lze definovat shodně s právem veřejných zakázek. Pro oba právní obory je společná regulace nakládání s veřejnými peněžními prostředky veřejnými subjekty. Oblast veřejných zakázek upravuje pořizování zboží a služeb veřejným sektorem pro jeho potřeby. Účelem práva veřejných zakázek je hospodárné nakládání s těmito veřejnými prostředky prostřednictvím povinnosti postupovat v souladu s principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Předpokládám, že pravidla zadávání veřejných zakázek tak mají právní a ekonomické aspekty, které by měly být uplatňovány společně.

Je zcela nepochybné, že podobně jako u úpravy veřejných zakázek¹²¹ by i cílem právní úpravy dotací mělo být zajištění účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti vynakládání veřejných zdrojů. Rozhodování o poskytnutí dotace poskytovatelem by mělo být podrobena přísným pravidlům, aby byl zajištěn uvedený cíl. Toho lze dosáhnout pouze stanovením přesných právních pravidel pro postup státních orgánů oprávněných k udělení dotace a zároveň určením ekonomických podmínek, které budou sledovat a případně regulovat ekonomickou racionalitu poskytování dotací a jejich užití.

Stejně jako u veřejných zakázek je i u dotací možné rozlišovat sféru ekonomickou a právní, které jsou vnitřně provázané. Závazná pravidla dotačního procesu a definice dalších dotačních institutů tvoří právní stránku dotačního práva. Ekonomický rys plyne z potřeby zvýšené kontroly alokace veřejných prostředků. Existenci ekonomické složky dotačního práva potvrzuje také tvrzení Pekové, která považuje dotace za nástroj státních subjektů, jimiž nepřímo

¹²¹ PODEŠVA, V. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). S. 468. ISBN 978-80-7552-102-6.

ovlivňují ekonomické chování příjemců dotací.¹²² Podmínky, které musí být naplněny pro zajištění řádného procesu udělení dotace, se do pravidel promítají z obou uvedených aspektů.

Níže popsané problémy proto většinou zahrnují více rovin, které mají ekonomické i právní dopady. Ukazuje se, že je vhodné tyto složky neoddělovat, ale pracovat s nimi jako s celkem.

3.1 Principy 3E

Principy 3E tvoří zásadní problematiku dotací, která je spjata s její ekonomickou stránkou. Míra uplatňování těchto principů přímo souvisí s cílem dotačního práva dosáhnout hospodárné alokace veřejných prostředků. Kameník definuje principy 3E jako skupinu třech rozpočtových zásad, které by měl ve svých postupech aplikovat každý subjekt, který nakládá s veřejnými prostředky.¹²³ Označení principů 3E pochází z anglického znění uvedených zásad „*principles of economy, efficiency and effectiveness*.“¹²⁴

Klíčovou úpravu principů 3E obsahují zejména ustanovení zákona o finanční kontrole. Finanční kontrola dle ustanovení § 1 odst. 1 tohoto zákona směřuje i vůči orgánům veřejné správy a žadatelům nebo příjemcům veřejné finanční podpory. Účelem tohoto zákona je dle ustanovení § 4 odst. 1 také prověřovat hospodaření s veřejnými prostředky a zajistit jejich ochranu před porušením právních předpisů a nevhodným, neúčelným a neefektivním nakládáním s veřejnými prostředky.

Uvedené principy jsou zmiňovány i v dalších předpisech, které úzce souvisí s dotačním právem. Vedle zákona o finanční kontrole na principy 3E odkazují také velká rozpočtová pravidla v ustanovení § 45 odst. 2 a § 53 odst. 4 v souvislosti s povinnostmi vyplývajícími z hospodaření organizační složky státu a příspěvkové organizace dle stanovených rozpočtů. Plnit úkoly nejhospodárnějším způsobem má povinnost organizační složka ÚSC dle ustanovení § 25 malých rozpočtových pravidel. Účelně a hospodárně má být využíván také majetek ČR podle znění § 14 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.

¹²² PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. Praha: WoltersKluwer ČR, a. s., 2011. S. 131. ISBN 978-80-7357-698-1.

¹²³ KAMENÍK, M. a kol. *VÍC NEŽ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech* [online]. Praha: Oživení, o. s., 2012. S. 11. [cit. 2019-05-13]. ISBN 978-80-904829-4-4. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf

¹²⁴ INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. *The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*. [online]. Čl. 4 odst. 2. [cit. 2019-05-14]. Dostupné z: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/LimaDeclaration.pdf>

Definice těchto principů jsou zahrnuty také ve standardech kontrolních institucí. V mezích stanovené působnosti vykonává kontrolu nad hospodařením s veřejnými prostředky NKÚ, příp. Evropský účetní dvůr. Kontrolní standardy NKÚ, které vycházejí z mezinárodních standardů Mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí (INTOSAI), ve svém 11. bodě uvádějí, že „kontrola veřejného sektoru pomáhá vytvářet vhodné podmínky pro jeho činnost a působí preventivně tak, aby subjekty veřejného sektoru a instituce, které poskytují veřejné služby, plnily své funkce hospodárně, účelně, efektivně, etickým způsobem a v souladu s předpisy. Veřejný sektor odpovídá za řádné využívání finančních prostředků z veřejných zdrojů.“¹²⁵ Z uvedených standardů lze dále vyvodit, že existují tři základní typy kontrol veřejného sektoru, kterými jsou finanční audit, kontrola legality a výkonnostní audit. Právě poslední z nich je zaměřena na kontrolu souladu postupů s principy 3E.¹²⁶

Dle znění ustanovení § 2 písm. m) zákona o finanční kontrole je hospodárnost popsána jako použití veřejných zdrojů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků za účelem splnění daných úkolů v odpovídající kvalitě. V Základních principech auditu výkonnosti NKÚ je hospodárnost popsána jako minimalizace nákladů na zdroje, které mají být „k dispozici včas, v odpovídajícím množství a kvalitě a za nejlepší možnou cenu.“¹²⁷ Evropský účetní dvůr ve svém Manuálu pro výkonnostní audit uvádí, že při hodnocení naplnění principu hospodárné činnosti posuzuje zejména, zda si subjekt, který je kontrolován, obstaral „zdroje přiměřeného typu, kvality a v přiměřeném objemu za minimální náklady.“¹²⁸ Předmětem posouzení výkonnosti bývá také správa a řízení peněžních prostředků kontrolovaného subjektu, která by měla minimalizovat výdaje a vedení procesů způsoby, které by vedly ke snížení nákladů.¹²⁹

Předpokládám, že za použití výše uvedených definic lze hospodárným dotačním procesem chápat postup, ve kterém dojde ke splnění stanovených úkolů uvedených v dotačních

¹²⁵ NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Kontrolní standardy Nejvyššího kontrolního úřadu: 100 – Základní principy kontroly veřejného sektoru*. [online]. 2016. S. 4. [cit. 2019-05-13]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-100.pdf>

¹²⁶ Tamtéž.

¹²⁷ NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Kontrolní standardy Nejvyššího kontrolního úřadu: 300 – Základní principy auditu výkonnosti*. [online]. 2016. S. 3. [cit. 2019-05-13]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-300.pdf>

¹²⁸ EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. Ředitelství pro řízení kvality auditu. *Manuál pro výkonnostní audit*. [online]. 2017. S. 18. [cit. 2019-05-13]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_CS.PDF

¹²⁹ Tamtéž.

právních předpisech a dotační dokumentaci¹³⁰ za použití zdrojů přiměřeného typu, které budou opatřeny za co nejnižší náklady, ve správnou dobu, v dostatečném množství a v odpovídající kvalitě.

Efektivnost je dle ustanovení § 2 písm. n) zákona o finanční kontrole považována za vynaložení veřejných prostředků, kterým bude maximalizován rozsah, kvalita a hodnota plněných úkolů ve srovnání s výší veřejných zdrojů, které bude nutné na plnění těchto úkolů alokovat. Podle NKÚ „*princip efektivnosti znamená získat co nejvíce při použití dostupných zdrojů. Efektivnost vyjadřuje vztah mezi vloženými zdroji a získanými výstupy z pohledu kvantity, kvality a načasování.*“¹³¹ Evropský účetní dvůr efektivnost popisuje jako optimální vztah mezi použitými zdroji a dosaženými výstupy. Efektivnost je dle něj úzce spojena s pojmem produktivity, která zodpovídá otázku, v jakém množství byly získány výstupy vzhledem k vloženým zdrojům.¹³²

Z výše uvedeného vyvozují, že efektivní postup bude dodržen, pokud bude prokázáno, že dotační prostředky mají potenciál dosáhnout takové kvality, rozsahu, přínosu a načasování, které bude představovat maximální možný výstup. Předmětem posouzení efektivnosti poskytnutí dotace budou dle mého názoru údaje žadatele uvedené zejména v investičním záměru nebo žádosti o dotaci, které zahrnují předpokládaný finanční plán akce. Efektivnost postupu poskytovatele a příjemce by měla být kontrolována i v navazujících fázích dotačního procesu.

Účelnost, poslední z trojice principů 3E, lze vymezit za použití ustanovení § 2 písm. o) zákona o finanční kontrole jako zajištění optimální míry mezi dosaženými cíli a plněním určených úkolů. Podobnou definici předkládá také NKÚ: „*Princip účelnosti vyjadřuje splnění cílů a dosažení zamýšlených výsledků.*“¹³³ Evropský soudní dvůr podobně uvádí, že by se

¹³⁰ Dotační dokumentace je zde použita ve smyslu všech dokumentů, které zahrnují podmínky pro poskytnutí dotace. Může jí být programová dokumentace, rozhodnutí o poskytnutí dotace, dohoda o poskytnutí dotace, další právní akty obsahující dotační pravidla či metodiky a jiné dokumenty, které poskytovatelé sestavují zejména pro posouzení individuálních žádostí o dotaci.

¹³¹ NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Kontrolní standardy Nejvyššího kontrolního úřadu: 300 – Základní principy auditu výkonnosti.* [online]. 2016. S. 3. [cit. 2019-05-14]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-300.pdf>

¹³² EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. Ředitelství pro řízení kvality auditu. *Manuál pro výkonnostní audit.* [online]. 2017. S. 18. [cit. 2019-05-14]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_CS.PDF

¹³³ NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Kontrolní standardy Nejvyššího kontrolního úřadu: 300 – Základní principy auditu výkonnosti.* [online]. 2016. S. 3. [cit. 2019-05-14]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-300.pdf>

při výkonnostním auditu měla účinnost posuzovat podle míry, do jaké bylo dosaženo různých typů cílů.¹³⁴

Účelnost by mohla být pro potřeby dotačního práva vymezena jako stav, ve kterém budou poskytnuté veřejné prostředky použity ke stanovenému účelu a dojde tak k naplnění cílů uvedených v dotační dokumentaci poskytovatele a k vytvoření výsledků předpokládaných v žádosti o dotaci či investičním záměru.

Principy 3E představují ekonomické zásady, podle kterých je možné posuzovat hospodárnost, efektivnost a účelnost postupu subjektů dotačněprávního vztahu. Podle zákona o finanční kontrole je nutné tyto principy vztáhnout k jakémukoliv nakládání s veřejnými prostředky. Principy 3E je proto třeba aplikovat ve všech fázích dotačního procesu, neboť zdrojem dotací jsou právě veřejné prostředky.

Mám za to, že pojem hospodárnosti je mnohdy používán jako dominantní pojem, který zaštiťuje i ostatní dva principy účelnosti a efektivnosti.¹³⁵ Podobně používá pojem hospodárnosti v širším slova smyslu také Kameník.¹³⁶ Souhrnný pojem hospodárnosti vymezuje také Palguta.¹³⁷

Podle OECD by měla být za použití kritérií principů 3E naplněna také zásada „*value for money*“ (princip hodnoty za peníze). Zásadu hodnoty za peníze je možné popsat jako optimální kombinaci nákladů celého životního cyklu¹³⁸ a kvality výstupu odpovídající všem požadavkům uživatelů. Tato zásada by měla být výsledkem rovnováhy mezi dílčími principy 3E, které jsou považovány za inherentní části zásady hodnoty za peníze.¹³⁹ Kameník rozumí touto zásadou

¹³⁴ EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. Ředitelství pro řízení kvality auditu. *Manuál pro výkonnostní audit*. [online]. 2017. S. 18. [cit. 2019-05-14]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_CS.PDF

¹³⁵ KORECKÝ, M., TRKOVSKÝ, V. *Management rizik projektů se zaměřením na projekty v průmyslových podnicích*. Praha: Grada, 2011. S. 38. ISBN: 978-80-247-3221-3.

¹³⁶ KAMENÍK, M. a kol. *VÍC NEŽ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech* [online]. Praha: Oživení, o. s., 2012. S. 12. [cit. 2019-05-14]. ISBN 978-80-904829-4-4. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf

¹³⁷ PALGUTA, J. Sborník textů pracovní skupiny pro boj proti korupci: *Náměty ke zvyšování hospodárnosti u infrastrukturních staveb*. [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, NERV, 2011. [cit. 2019-05-16]. ISBN: 978-80-7440-053-7. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/ekonomicka-rada/dokumenty/NERV-Boj-proti-korupci--sbornik.pdf>

¹³⁸ Domnívám se, že pro účely dotačního práva by bylo vhodné považovat za životní cyklus dotace celý dotační proces, neboť náklady vznikají již při přípravě dotační dokumentace a také po ukončení dotačního procesu v rámci jeho kontroly.

¹³⁹ JACKSON, P. *Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion*. [online]. OECD. 2012. [cit. 2019-05-15]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/development/effectiveness/49652541.pdf>

nejvhodnější vynaložení zdrojů na stanovené cíle, pokud budou zdroje zahrnovat nejenom vstupní náklady, ale také náklady na provoz, údržbu a likvidaci.¹⁴⁰

Lze usuzovat, že zásada hodnoty za peníze by mohla v rámci dotačního práva představovat promítnutí obecnějších rozpočtových principů 3E¹⁴¹ při alokaci veřejných zdrojů a zahrnovat posouzení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti všech nákladů v průběhu celého dotačního procesu, které jsou vynaloženy pro naplnění určeného cíle. Podle mého názoru by pojetí hospodárnosti v širším slova smyslu mohlo odpovídat primárně ekonomické zásadě hodnoty za peníze, která k principům 3E připojuje hledisko celoživotního cyklu pořizovaného statku a činí tak tyto principy komplexnějšími. Celoživotní cyklus pořizovaného statku zahrnuje nejen náklady na samotné opatření statku, ale také další náklady např. na jeho údržbu a provoz či jeho likvidaci.¹⁴² Domnívám se, že zachováváním zásady hospodárnosti v širším slova smyslu se budou subjekty dotačněprávního vztahu chovat ekonomicky racionálněji. V dalším textu bude pojem hospodárnosti používán v tomto širším pojetí.

Jacksonová se ve svém textu pro OECD, který primárně pojednává o finanční pomoci poskytované vládami či agenturami jiným státům, dále zaměřuje na potřebu dodržování zásady „*value for money*“ oběma stranami dotačněprávního procesu ve stejné míře. Podle autorky je nepochybné, že větší zájem na předkládání odpovídajících výsledků mají poskytovatelé, kteří rozhodují o přidělení peněžních prostředků vybraných od daňových poplatníků. Daňoví poplatníci chtějí znát detailní informace o tom, zda příjemci s prostředky nakládají hospodárně, zda přijímají rozhodnutí podle jasných kritérií, zda analyzují rizika a zda jednájí v zájmu získání co nejlepších výstupů. Jacksonová uvádí, že i příjemci chtějí dosahovat dostatečných výsledků, ale zajímají je především výhody, které plynou přímo pro ně nebo jejich okolí. Aby se zásadou hodnoty za peníze dostatečně zabývali i příjemci, je vhodné, aby poskytovatel seznámil příjemce se zamýšlenými cíli, které mají být pomocí přidělených prostředků dosaženy. Stejně tak je dle Jacksonové žádoucí, aby poskytovatel stanovil jasné parametry (např. časový rámec nebo stupeň možných rizik), podle kterých má být princip „*value for money*“ posouzen. Autorka zdůrazňuje, že náležité splnění podmínek principu hodnoty za peníze je možné pouze v případě, že je v rámci dotačního procesu uplatňované projektové řízení a kontrola postupu.¹⁴³

¹⁴⁰ KAMENÍK, M. a kol. *VÍČ NEŽ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech* [online]. Praha: Oživení, o. s., 2012. S. 12. [cit. 2019-05-16]. ISBN 978-80-904829-4-4. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf

¹⁴¹ Tamtéž.

¹⁴² Tamtéž.

¹⁴³ JACKSON, P. *Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion*. [online]. OECD. 2012. [cit. 2019-05-15]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/development/effectiveness/49652541.pdf>

Jak lze vyvodit z odstavců výše, vyhodnocení hospodárnosti v budoucnu vydaných veřejných prostředků by mělo být podstatnou součástí procesu rozhodování o jejich alokaci bez ohledu na to, zda byly vynaloženy prostřednictvím výběrového řízení jako veřejný nákup nebo pomocí dotačního procesu jako dotace. Nejvýznamnější zájem na vykazování a kontrole nakládání s veřejnými prostředky mají daňoví poplatníci, kteří do veřejných rozpočtů přispívají největším objemem financí. Právní normy, které upravují dispozici s veřejnými prostředky, by měly podle mého mínění směřovat k zajištění hospodárných kroků subjektu, který má pravomoc o prostředcích rozhodovat. K samotným definicím principů hospodárnosti by proto bylo vhodné připojit konkrétní pravidla nebo ekonomické postupy a výpočty, které by zajistily optimální hospodárnost nakládání s veřejnými prostředky.

Současná právní úprava hospodárnost dotačního procesu částečně zabezpečuje několika instituty. Dotace podmíněné (se spoluúčastí) nutí příjemce k větší hospodárnosti, neboť je jejich přidělení podmíněno dosažením stanovené výše vlastních finančních zdrojů příjemce (spolufinancování dotačního cíle). Nedochází k nadbytečnému zvyšování částky dotace, protože může být zvýšena pouze poměrně podle majetkových poměrů příjemce.¹⁴⁴ Myslím si, že ze spoluúčasti zároveň může vyplývat další výhoda spočívající v hospodaření příjemce, který bude spíše veden snahou vynakládat prostředky hospodárně, budou-li mít částečně původ v jeho vlastních příjmech.

Zájmu na zlepšení hospodárných postupů napomáhá také povinnost zveřejňovat dotační programy, projekty a akce v RISPF. V úvodních informacích o RISPF je uvedeno, že jednou z funkcionalit systému je možnost zobrazení údajů o financování jednotlivých akcí a projektů a tím i umožnění porovnání přínosů a nákladů obdobných akcí či projektů.¹⁴⁵ Přístup ke konkrétním výším dotací a základním informacím má proto veřejnost, které je tímto způsobem umožněna základní kontrola nad použitím dotace. Nicméně podrobnosti o nakládání s dotačními prostředky nelze v RISPF vyhledat.

Z výše uvedeného odstavce vyplývá, že důležitou složkou hospodárnosti je také kontrola řádného nakládání s peněžními prostředky, která je vykonávána jak samotným subjektem, který dotaci poskytuje nebo přijímá, tak i subjekty stojící vně poskytovatele nebo příjemce. Problematikou kontroly veřejných prostředků se zabývá kapitola 3.5 této rigorózní práce.

¹⁴⁴ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. Praha: WoltersKluwer ČR, a. s., 2011. S. 130-131. ISBN 978-80-7357-698-1.

¹⁴⁵ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Rozpočtový informační systém programového financování. Základní informace o systémech*. [online]. [cit. 2019-05-16]. Dostupné z: <http://www.edssmvs.cz/Default.aspx>

Uvedené způsoby přispívající k zajištění hospodárnosti v současně účinných právních předpisech však nejsou dle mého mínění dostačující. Ke zdokonalení procesů přispívajících k hospodárnosti se řadí další možnosti, které však nepatří k nedílným součástem dotačního procesu a je na uvážení každého poskytovatele, zda tato pravidla do svého postupu zapojí. Nejvíce využívaným způsobem zajištění náležité realizace dotačního procesu je projektové řízení.

Hodaň uvádí, že projektové řízení je složeno z vzájemně podmíněných fází, které musí být přísně dodržované.¹⁴⁶ Současně popisuje projektové řízení jako „*souhrn aktivit spočívající v plánování, organizování, řízení a kontrole zdrojů s relativně krátkodobým cílem, stanoveným pro realizaci specifických cílů a záměrů.*“¹⁴⁷ Podle Kerznera spočívají výhody projektového řízení zejména v zajištění přímé odpovědnosti za realizaci jednotlivých aktivit, v předvídání rizik a problémů, které tak mohou být dříve vyřešeny, a v hospodárném využití zdrojů v určené výši a v daném časovém rámci, které přinese požadovaný výsledek.¹⁴⁸

V následujícím textu jsou popsány některé problémy, které se pojí s nedostatečným uplatňováním zásady hospodárnosti v širším slova smyslu. Text současně predestiruje konkrétní doporučení, kterými by bylo možné problematické aspekty aplikace zásady hospodárnosti zmírnit.

3.1.1 Problémy spojené s principy 3E

Podstatným problémem spojeným s principy 3E, resp. hospodárností v širším slova smyslu, je nezohlednění této zásady při postupu subjektů nakládajících s veřejnými financemi a z toho plynoucí nehospodárnost procesů. Lewis a Fall řadí k hlavním příčinám nehospodárnosti nakládání s veřejnými prostředky v ČR tři hlavní důvody, z nichž některé mají blízkou souvislost s dotačním právem. Patří k nim především neadekvátní a časově neefektivní investiční výdaje zahrnující také problémy s financováním investic z fondů EU, dále plýtvání peněžními prostředky při zadávání veřejných zakázek a nedostatek odborného personálu ve veřejné správě.¹⁴⁹

¹⁴⁶ HODAŇ, B. *Teorie a zkušenosti v přípravě a realizaci projektů*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2013. Monografie. S. 12. ISBN 978-80-244-3651-7.

¹⁴⁷ Tamtéž.

¹⁴⁸ KERZNER, H. *Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2009. S. 3-4. ISBN 978-0-470-27870-3.

¹⁴⁹ LEWIS, CH., FALL, F. *Enhancing public sector efficiency and effectiveness in the Czech Republic*, *OECD Working Papers*. [online]. OECD. 2016. S. 5. [cit. 2019-05-16]. Dostupné z: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/enhancing-public-sector-efficiency-and-effectiveness-in-the-czech-republic_37ac46c4-en;jsessionid=kSIXI6PolkHGzjMOsJKKuTzH.ip-10-240-5-69

K důvodům, které jsou příčinou nevhodného vynakládání veřejných prostředků určených na investice, řadí Lewis a Fall zejména výměny vlád a s nimi související změny administrativního aparátu veřejné správy či problémy se začleněním projektů podporovaných z prostředků EU promítající se do oblasti zadávání veřejných zakázek a koordinace postupů. K dalším nedostatkům souvisejícím s předešlými řadí velké množství dotačních programů s rozdílnými podmínkami a postupy, nedostatek spolupráce mezi úrovněmi ústřední a místní veřejné správy, nízkou míru osobní odpovědnosti nebo nedostatečnou úroveň spolupráce mezi subjekty veřejné správy.¹⁵⁰

Podporou řádného investování se zabývá OECD ve svém Doporučení na zlepšení hospodárnosti veřejného sektoru v ČR, ve kterém uvádí sérii opatření, které je dle OECD vhodné pro zvýšení hospodárnosti přijmout. Podle tohoto Doporučení by mělo hospodárné investování stát na třech pilířích.

Prvním z nich by měla být koordinace veřejného investování a součinnost na všech úrovních veřejné správy. Tento pilíř předpokládá vytvoření investičních strategií podle typu investice zohledňující charakteristické podmínky konkrétního investičního cíle a současně sběr dat o investicích, který umožní zpětnou vazbu. Za podstatné je považováno také zavedení koordinačních instrumentů, které by minimalizovaly střet investičních zájmů více subjektů a podpořily je ve vertikální a horizontální spolupráci. Dalším pilířem by mělo být posílení kapacit veřejného investování, které je zastřešujícím pojmem pro řádné posouzení dlouhodobých dopadů a rizik investice a zapojení soukromého sektoru, ústředních a místních subjektů veřejné správy do tvorby investičních strategií, do investičního cyklu, příležitostí financování a dalších možností podílet se na dané investici. Poslední pilíř by se měl soustředit na zajištění řádných rámcových podmínek veřejného investování, které by měly zahrnovat přijetí rozpočtových pravidel odpovídajících cílům investice, pravidel pro řádnou a transparentní finanční správu se zakotvením rozpočtové odpovědnosti, souboru povinností zaručujících transparentní výběr dodavatele v zadávacím procesu veřejných zakázek a náležitého regulatorního rámce.¹⁵¹

¹⁵⁰ LEWIS, CH., FALL, F. *Enhancing public sector efficiency and effectiveness in the Czech Republic*, OECD Working Papers. [online]. OECD. 2016. S. 11-12. [cit. 2019-05-16]. Dostupné z: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/37ac46c4-en.pdf?expires=1558371636&id=id&accname=guest&checksum=B1E170EB96D1ADB9A46FEDE46B66B144>

¹⁵¹ OECD. *Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the OECD Principles*. [online]. 2019. S. 3-37. [cit. 2020-05-21]. Dostupné z: https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf

Z výše uvedených informací dále vyplývá, že druhou podstatnou příčinou nehospodárnosti veřejných prostředků je nesprávný postup podle pravidel zadávání veřejných zakázek. Tato pravidla mohou být způsobem, jak stanovit závazný postup příjemci účelové dotace, je-li cílem dotace financovat pořízení dodávek, služeb nebo stavebních prací.¹⁵² Dotační dokumentace vždy obsahují podmínky, na základě nichž je příjemci stanoven závazný postup při výběru dodavatele, který poskytne plnění, jež má být dotací pořízeno. Lewis a Fall ovšem uvádí, že proces zadávání veřejných zakázek je v ČR mnohdy spojen s nízkou mírou transparentnosti, obcházením pravidel, vytvářením diskriminačních zadávacích podmínek, nesprávným užíváním výjimek ze zákona nebo s pochybením v kontrole veřejných zakázek.¹⁵³ Tyto zákonné postupy výběru nejvhodnější nabídky dodavatele mohou porušovat právní předpisy a mohou být příčinou nehospodárné dispozice s veřejnými prostředky.

Kameník proto navrhuje několik variant zlepšení hospodárnosti v oblasti veřejných zakázek, k nimž řadí centralizaci nákupů, zabezpečení odpovídajících smluvních podmínek ve formě smluvních standardů, minimalizaci transakčních a procesních nákladů a zavedení projektového řízení.¹⁵⁴ Také autoři textu OECD zdůrazňují potřebu podpory transparentnosti zadávacího procesu, aby bylo zajištěno předcházení plýtvání veřejnými zdroji. Doporučují vyvozovat osobní odpovědnost za přijatá rozhodnutí a vyloučit střet zájmů. Pro zachování zásady hodnoty za peníze a snižování rozpočtových rizik při čerpání prostředků z fondů EU je dále zásadní kontrola, dohled a vymáhání procesních pravidel zadávání veřejných zakázek.¹⁵⁵

Z hlediska výběru vhodného dodavatele a zároveň zásady hodnoty za peníze je dle mého mínění důležité správně nastavit také kritéria pro hodnocení nabídek, které se mnohdy orientují

¹⁵² Dotační pravidla, zejména dotační programy, zpravidla obsahují odkaz na právní úpravu veřejných zakázek, která popisuje závazný postup zadavatelů při výběru nejvhodnější nabídky. Povinnost postupu příjemce podle pravidel zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, je uvedena např. v Podmínkách pro zájemce o vstup do projektu Podpora odborného vzdělávání zaměstnanců II v čl. IV. odst. 1–8 uvedeno v GENERÁLNÍ ŘEDITELSTVÍ ÚŘADU PRÁCE ČR. *Podmínky pro zájemce o vstup do projektu Podpora odborného vzdělávání zaměstnanců II*. [online]. 2020. S. 12-13. [cit. 2020-05-17]. Dostupné z: <https://www.uradprace.cz/documents/37855/1376348/>

POVEZ+II_V3_Podm%C3%ADnky+pro+z%C3%A1jemce+o+vstup+do+projektu_verze+10.pdf/b26f63e0-7f20-a3b1-5d3f-cc1ae628e84a

¹⁵³ LEWIS, CH., FALL, F. *Enhancing public sector efficiency and effectiveness in the Czech Republic*, OECD Working Papers. [online]. OECD. 2016. S. 7-9. [cit. 2019-05-16]. Dostupné z: [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/37ac46c4-](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/37ac46c4-en.pdf?expires=1558371636&id=id&accname=guest&checksum=B1E170EB96D1ADB9A46FEDE46B66B144)

¹⁵⁴ KAMENÍK, M. a kol. *VÍČ NEŽ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech*. [online]. Praha: Oživení, o. s., 2012. S. 13-14. ISBN 978-80-904829-4-4. [cit. 2019-05-21]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf

¹⁵⁵ LEWIS, CH., FALL, F. *Enhancing public sector efficiency and effectiveness in the Czech Republic*, OECD Working Papers. [online]. OECD. 2016. S. 9. [cit. 2019-05-16]. Dostupné z: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/37ac46c4-en.pdf?expires=1558371636&id=id&accname=guest&checksum=B1E170EB96D1ADB9A46FEDE46B66B144>

pouze na nejnižší cenu a nezohledňují tak kvalitativní stránku a náklady životního cyklu předmětu veřejné zakázky. Jsou-li předmětem hodnocení i kvalitativní hlediska, může být vyhodnocena jako nejvhodnější nabídka, které nejlépe odpovídá požadavkům plynoucím ze zásady hospodárnosti v širším slova smyslu.

Z předchozích odstavců podle mého názoru vyplývá, že při stanovení pravidel zadávacího procesu veřejných zakázek by bylo vhodné zavést všechny navrhované varianty zvýšení hospodárnosti. Tyto navrhované postupy mohou zaručit výběr takového dodavatele, který bude splňovat požadavky poskytovatele dotace na hospodárnost, čímž dojde k naplnění účelu dotace.

Poslední z nejvýznamnějších příčin nehospodárnosti souvisí s odborností osob, které o veřejných prostředcích rozhodují. Domnívám se, že by se pod problematiku nehospodárnosti způsobenou nesprávnými postupy zaměstnanců dal zařadit také problém rozhodování o přerozdělování výdajů veřejných rozpočtů aktéry reprezentujícími stát, kteří dle ekonomických teorií při svém rozhodování sledují primárně svůj vlastní soukromý zájem. Tento problém je řešen v kapitole 3.2.

Text OECD se u návrhů řešení tohoto problému soustředí na procedurální náležitosti přijímání personálu veřejné správy a pravidla usměrňující trvání pracovněprávního nebo služebního poměru, které by zajistily transparentní zaměstnávání osob administrativního aparátu státu, ochranu zaměstnanců před negativními dopady výměny vlády nebo politické vůle, spravedlivý způsob odměňování a přezkušování jejich znalostí. Pro zabezpečení dostatečné odbornosti je dle autorů třeba, aby zkušenosti a vědomosti zaměstnanců byly posuzovány již při jejich přijetí a pravidelně v průběhu trvání pracovněprávního poměru. Zároveň by měl zaměstnavatel umožnit svým zaměstnancům zvyšování kvalifikace a podpořit role manažerských pozic tak, aby odpovídaly za odbornost svých podřízených.¹⁵⁶

Dle mého názoru může být významnou příčinou nehospodárnosti také nedostatečná aplikace pravidel zásady hospodárnosti. Vycházím především ze skutečnosti, že dotační právo není kodifikované a jeho úprava se nachází v množství právních předpisů různé právní síly.

Definice principů 3E jsou v právním řádu upraveny pouze v zákoně o finanční kontrole. Zmínky o hospodárnosti jsou uvedené také v dalších právních předpisech. Velká rozpočtová

¹⁵⁶ LEWIS, CH., FALL, F. *Enhancing public sector efficiency and effectiveness in the Czech Republic*, OECD Working Papers. [online]. OECD. 2016. S. 15-17. [cit. 2019-05-23]. Dostupné z: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/37ac46c4-en.pdf?expires=1558371636&id=id&accname=guest&checksum=B1E170EB96D1ADB9A46FEDE46B66B144>

pravidla v ustanovení § 39 pouze stanoví, že správce kapitoly státního rozpočtu je odpovědný za hospodárné, efektivní a účinné nakládání s rozpočtovými prostředky.

Povinnost posuzovat dotační proces programu z hlediska hospodárnosti v širším slova smyslu zavádí ve větším rozsahu pokyn MF. Tato povinnost vyplývá jednak z čl. 3 odst. 11 písm. c) a d) pokynu MF, kdy má MF povinnost do 30 dnů posoudit dokumentaci programu a stanovit další podmínky pro konání výběrových řízení a další požadavky na doložení hospodárnosti. Dále se v čl. 7 odst. 2 pokynu MF uvádí, že je správce programu povinen před vydáním registrace akce provést předběžnou řídicí kontrolu před vznikem závazku, která je mj. zaměřena na hospodárnost financování akce. Dle čl. 10 odst. 2 písm. c) pokynu MF k povinně předkládaným informacím pro závěrečné vyhodnocení akce patří také údaje o financování akce a doklady o hospodárnosti skutečně vynaložených prostředků.

Malá rozpočtová pravidla odkaz na zákon o finanční kontrole neobsahují a jedinou zmínku o hospodárnosti lze nalézt v ustanovení § 25 odst. 1 malých rozpočtových pravidel, které stanoví povinnost organizačním složkám ÚSC postupovat při plnění svých úkolů co nejhospodárněji. Vzhledem k tomu, že organizační složka ÚSC vůbec nemusí být založena, považují tuto úpravu povinnosti postupovat hospodárně za nedostatečnou. Judikatura NSS nicméně dovozuje povinnost obce postupovat účelně a hospodárně při nakládání s veřejnými zdroji z povinnosti řádného hospodáře uvedené v ustanovení § 38 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.¹⁵⁷ Stejná povinnost je upravena také ve znění ustanovení § 17 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. Podobný stav lze nalézt i v úpravě veřejných zakázek, ve které je absence principů 3E v zákoně o zadávání veřejných zakázek vysvětlována nesystémovou a duplicitní právní úpravou.¹⁵⁸ Předpokládám, že tímto způsobem by mohlo být argumentováno i v případě dotačního práva.

Domnívám se, že hospodárnosti dotačního procesu by měla být v právní úpravě dotací věnována větší pozornost. Zejména u velkých a malých rozpočtových pravidel by bylo vhodné novelou výslovně stanovit nutnost podrobovat kroky poskytovatele a příjemce principu hospodárnosti. Aby se předešlo duplicitě právní úpravy a nesystémovosti, mohly by být v novelizovaném ustanovení zmíněny principy 3E odkazem na příslušná ustanovení zákona o finanční kontrole.

¹⁵⁷ Rozsudek NSS ze dne 14. července 2017, č. j.: 2 AfS 208/2016–52, 8. bod.

¹⁵⁸ Ministerstvo pro místní rozvoj, Odbor veřejného investování. *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008. S. 4. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/getmedia/617a16c3-e25a-4c60-b636-b63223ce1f12/Sbornik-autorskych-textu_3E_vs_principy_ZVZ

Mám za to, že hospodárnost v širším slova smyslu je jedním z ústředních institutů dotačního práva, který v sobě zahrnuje základní ekonomické aspekty dotačního práva. S pomocí jeho aplikace může dojít k naplnění cíle právní úpravy dotací řádně alokovat veřejné prostředky. Proto by se tímto principem měl řídit zejména poskytovatel v průběhu dotačního procesu a stanovit takové podmínky poskytnutí dotace, které by donutily také příjemce dotace chovat se hospodárně. Vzhledem k důležitosti těchto pravidel považuji současný stav dotační úpravy za neuspokojivý, neboť dostatečně nezdůrazňuje důležitost tohoto institutu. V malých rozpočtových pravidlech zcela chybí a musí se dovozovat z dalších zákonů, které se dotační problematikou primárně nezabývají.

3.1.2 Navrhovaná východiska

Předchozí úsek textu se zabývá konkrétními problémy spojenými s nedostatečnou aplikací zásady hospodárnosti v širším slova smyslu, jejím neuspokojivým zakotvením v právních předpisech a dílčími návrhy řešení těchto problémů. Níže je uveden souhrn navrhovaných opatření, která by dle mého názoru měla být v právních předpisech zpřesněna nebo nově zařazena, aby se uvedeným problémům dalo lépe předcházet.

Z předchozího textu vyplývá, že ovlivnit míru zapojení principu hospodárnosti do dotačního procesu má zejména zákonodárce, který stanovuje obecné povinnosti subjektům dotačněprávního vztahu. Vzhledem k nadřazenosti postavení poskytovatele v dotačněprávním vztahu, který má možnost ovlivnit postup příjemce, je dle mého názoru vhodné stanovit povinnost ekonomicky racionálního postupu zejména pro poskytovatele. Domnívám se, že zákonodárce by měl upravit právní předpisy tak, aby měli poskytovatelé při poskytování dotace povinnost aplikovat zásadu hospodárnosti ve všech fázích dotačního procesu u všech způsobů poskytování dotace. Mám za to, že budou-li veřejné výdaje ve formě dotací podrobeny jednotným a komplexním pravidlům vyplývajících z principů 3E a navazující zásady „*value for money*“, bude zajištěna hospodárnost nakládání s dotačními prostředky.

Také poskytovatel má možnost ovlivnit míru hospodárnosti nakládání s dotacemi. Dostatečné předpoklady pro náležité poskytnutí dotace, které by měly pozitivně ovlivnit ekonomické chování příjemce v souladu se zásadou hospodárnosti, by měl poskytovatel zvažovat již v přípravné fázi dotačního procesu. Klíčovým okamžikem by měly být pro poskytovatele úvahy o způsobu poskytování dotací a následně sestavování dotační dokumentace. V ní by měl určit podmínky poskytnutí dotace včetně podmínek výběru dodavatele, který poskytne předmět plnění, který má dotace financovat. Poskytovatel se může rozhodnout pro povinnost postupu příjemce podle právních předpisů o zadávání veřejných

zakázek v celém rozsahu nebo může určit vlastní závazný postup s odkazy na určité instituty práva veřejných zakázek. Právní úpravu veřejných zakázek je vhodné použít za předpokladu dodržení pravidel hospodárnosti zadávání veřejných zakázek, která byla naznačena v předchozím bodu této kapitoly.

Z podmínek uvedených v dotační dokumentaci pak vychází jednotlivé žádosti o udělení dotace příp. investiční záměry. Mám za to, že uvedená pravidla postupu při tvorbě žádosti o dotaci by v ideálním případě měla jednotlivé žadatele navést tak, aby jejich žádost, následné čerpání dotace a celkový přístup k použití dotací odpovídaly kritériu hospodárnosti. Domnívám se, že správně sestavené dotační podmínky mohou následnou kontrolu jednotlivých žádostí zjednodušit a zrychlit. Pokud nejsou předpoklady pro udělování dotací stanoveny předem, poskytovatel by měl posuzovat žádosti jednotlivě a odhalovat možná rizika, která porušují principy hospodárnosti.

V souladu s principem hospodárnosti by měl poskytovatel rozhodnout o poskytnutí dotace a zároveň v rozhodnutí stanovit závazné povinnosti, které by měly přispívat k ekonomické racionalitě postupu příjemce dotace.

Ve všech fázích dotačního procesu by měla být hospodárnost dotace kontrolována. To je zajištěno fází kontroly dotačního procesu, která je vykonávána podle zákona o finanční kontrole veřejnou správou. Domnívám se však, že nejúčinnější kontrola může být činěna vlastními zaměstnanci poskytovatele, kteří disponují znalostmi daného případu. Pro správné vedení dotačního procesu je vhodné, aby poskytovatel zavedl metody projektového řízení, jejichž cílem je právě opakované prověřování hospodárnosti záměru, stanovení osobní odpovědnosti a závazných vymahatelných podmínek postupu.

Také obecné předpoklady fungování poskytovatele zabezpečující každodenní činnosti jsou pro hospodárnost procesu významné. Poskytovatel by měl zajistit takové pracovní prostředí pro své zaměstnance mající přímý vliv na dotační proces, které by zajistilo transparentnost jejich postupu, vyloučení střetu zájmů a potřebnou odbornost.

Právní řád by měl odpovídat specifickým požadavkům poskytování dotací a zajistit podmínky pro spolupráci mezi veřejnými a soukromými investory a podmínky pro dostatečnou komunikaci mezi úrovněmi veřejné správy a koordinaci jejich postupů. Současně by měly být na dotační oblast aplikovány instituty zajišťující transparentnost tak, aby byla umožněna široká kontrola ekonomického nakládání s dotacemi specializovanými orgány a veřejností.

Aplikaci zásady hospodárnosti by dle mého mínění napomohla také jednotná právní úprava, která by byla uvedena v jednom právním předpisu. Pro přehlednost posuzování hospodárnosti by bylo vhodné do takového právního předpisu uvést kritéria hospodárnosti,

kteřá budou při hodnocení a kontrole hospodárnosti použita. Konkretizace těchto kritérií by měla být uvedena také v dotační dokumentaci.

3.2 Veřejné finance a výdaje veřejných rozpočtů

Jedním z definičních znaků dotace je původ peněžních prostředků, které jsou jako dotace alokovány. Zdrojem dotací jsou veřejné rozpočty, přičemž dotace představují jeden z rozpočtových výdajů. Problematika veřejných financí a veřejných rozpočtů je pro dotační právo významná, neboť dotační právo s aspekty veřejných financí a veřejných rozpočtů úzce souvisí a mnohdy z rozpočtových institutů přímo vychází.

Samotnou definici financí pojímá teorie finančního práva jako ekonomicky provázaný systém finančních vztahů¹⁵⁹ týkající se peněz, tedy „vztahů, jejichž jsou peníze materiálním nositelem.“¹⁶⁰ Podle Karfíkové jsou finanční vztahy podmnožinou peněžních vztahů. Peněžní vztahy lze definovat jako vztahy související s tvorbou, rozdělováním, přerozdělováním a použitím peněžního fondu. Peněžním fondem se rozumí soubor majetku v peněžní podobě, který má vymezený účel a osobu vlastníka.¹⁶¹ Pojem finance označuje souhrnně soukromé a veřejné finance zahrnující v sobě mj. veřejné rozpočty.¹⁶²

Veřejné finance popisuje Karfíková jako soubor peněžních vztahů, které souvisí s tvorbou, distribucí, redistribucí a realizací peněžního fondu ve veřejném sektoru. Veřejné finance se dále skládají ze státních financí, které představuje zejména státní rozpočet, rozpočty státních fondů a další rozpočty veřejnoprávních subjektů, a z místních financí zahrnující především rozpočty ÚSC.¹⁶³

Představitelem veřejného sektoru je stát a jeho subjekty a vykonavatelé, jejichž cílem je takové nakládání s veřejnými financemi, které by zajistilo tvorbu veřejných statků a transferů a náležitě podmínky pro fungování ekonomických subjektů.¹⁶⁴ Hejduková uvádí, že podmínky nutné pro funkci ekonomických subjektů zabezpečuje stát pomocí zásahů do ekonomiky,

¹⁵⁹ HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. Praha: C. H. Beck, 2015. S. 1-2. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-298-4.

¹⁶⁰ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 7-8. ISBN 978-80-7552-935-0.

¹⁶¹ Tamtéž.

¹⁶² HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. Praha: C. H. Beck, 2015. S. 1-2. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-298-4.

¹⁶³ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 9. ISBN 978-80-7552-935-0.

¹⁶⁴ HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 15-16. ISBN 978-80-7552-577-2.

kteřé by měly předcházet nedostatřkům tržního systému jako je např. nedokonalá konkurence, asymetrické informace nebo externality.¹⁶⁵ Také poskytování dotací způsobuje zásahy do ekonomiky, které mohou mít i podstatné negativní dopady na fungování trhu. O důsledcích působení dotací v tržním systému pojednává bod 3.2.2 této kapitoly.

Pro účely dotačního práva lze shrnout, že dotace mají nejčastěji formu peněžních prostředků, které pocházejí z veřejných rozpočtů. Veřejné rozpočty se řadí k veřejným financím představujícím finanční vztahy, které jsou součástí peněžních vztahů souvisejících s tvorbou, rozdělením, přerozdělením a užitím peněžního fondu ve veřejném sektoru. Veřejný sektor je reprezentován státem, jeho složkami a dalšími subjekty vykonávajícími veřejnou finanční správu.

3.2.1 Veřejný rozpočet a jeho výdaje

Veřejnými rozpočty se zabývá rozpočtové právo, které je stejně jako právo dotační součástí kategorie fiskálního finančního práva. Rozpočtové právo se zabývá příjmy a výdaji veřejných rozpočtů a upravuje některé instituty, které se uplatňují i v právu dotačním.

Prvním ze společných institutů práva dotačního a rozpočtového je rozpočet, resp. veřejný rozpočet. Rozpočet je v nejširší podobě popisován více definicemi v závislosti na oboru práva nebo ekonomie, který pojem rozpočtu pro své účely používá. Grůň uvádí tři možné podoby pojmu rozpočet. Může být vyjádřen pomocí číselné sestavy, která funguje jako finanční plán s odhadem pravděpodobných příjmů a výdajů. Druhou variantou je pojetí rozpočtu jako fondu, ve kterém se peněžní prostředky shromažďují a dále přerozdělují. Rozpočet může být také definován jako soubor společenských vztahů vznikajících při rozpočtovém procesu.¹⁶⁶ Karfíková se kloní k definici rozpočtu jako finančního plánu soukromého nebo veřejného subjektu obsahujícího předpokládané příjmy a výdaje na určitou omezenou dobu.¹⁶⁷

Veřejný rozpočet je jedním ze základních institutů rozpočtového práva. Podle veřejných rozpočtů postupují subjekty veřejného sektoru, ke kterým patří stát a územní samospráva. Podle typů subjektů veřejného sektoru se odvozují také jednotlivé druhy veřejných rozpočtů.

¹⁶⁵ HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. Praha: C. H. Beck, 2015. S. 3-12. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-298-4.

¹⁶⁶ GRŮŇ, L. *Finanční právo a jeho instituty*. Praha: Linde Praha, 2008. S. 50. ISBN 978-80-7201-745-4.

¹⁶⁷ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 128. ISBN 978-80-7552-935-0.

Základní rozlišení nabízí zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“). Ve znění ustanovení § 2 odst. 2 daňového řádu je k veřejným rozpočtům řazen státní rozpočet, rozpočty územně samosprávných celků a jejich jednotek (místní rozpočty), rozpočty státních fondů, rozpočet EU a další rozpočty, o nichž to stanoví zákon. K dalším veřejným rozpočtům lze dle Karfíkové zařadit především rozpočty příspěvkových organizací, veřejných výzkumných institucí, školských právnických osob, zdravotních pojišťoven nebo České národní banky.¹⁶⁸ Za veřejný rozpočet se budou považovat také části soukromých rozpočtů osob či jiných jednotek vykonávající státní správu.¹⁶⁹ Souhrn všech veřejných rozpočtů je označován jako rozpočtová soustava, ve které jednotlivé veřejné rozpočty tvoří články této soustavy.¹⁷⁰

Při plnění účelu veřejných rozpočtů, jímž je dle mého názoru především opatření veřejných statků a plnění úkolů svěřených státu, dochází k uskutečňování rozpočtových funkcí, při kterých mohou dotace figurovat jako prostředek pro jejich provedení. Podle Markové a Boháče je soustředěním prostředků ve veřejném rozpočtu naplněna fiskální funkce veřejného rozpočtu. K pořízení veřejných statků je také třeba, aby byly soustředěné peněžní prostředky rozděleny a umístěny do hospodářských sfér dle potřeb hospodářského vývoje. Tato potřeba plní funkci alokační. Redistribuční funkce veřejného rozpočtu spočívá v přerozdělování národního důchodu na dané veřejné statky podle potřeb společnosti. K rozpočtovým funkcím je dále řazena funkce kontrolní a stimulační, které jsou odrazem rozpočtu jako nástroje finanční politiky státu, kterým jsou ovlivňovány možnosti ekonomické reprodukce. Uvedené funkce mají zejména ekonomickou povahu, nicméně obsahují i politický prvek, který je patrný podle výše a způsobu přerozdělování a druhu pořizovaných veřejných statků. Udělování dotací a jejich výše jsou považovány za politický nástroj státu, kterým ovlivňují např. hospodaření ÚSC jako příjemců.¹⁷¹

Podle účelu jednotlivých veřejných rozpočtů je dle Grúně určen základní rozdíl mezi státním rozpočtem a místními rozpočty. Státní rozpočet by měl zajistit odpovídající úroveň podstatných veřejných statků a stabilizaci národní ekonomiky, zatímco územní rozpočty by měly být orientovány na potřeby a preference místního obyvatelstva.¹⁷²

Další souvislost předmětných podoborů fiskálního finančního práva lze spatřovat v jejich subjektech. Marková a Boháč uvádějí, že v obecném smyslu patří k subjektům

¹⁶⁸ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 132-133. ISBN 978-80-7552-935-0.

¹⁶⁹ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 128. ISBN 978-80-7552-935-0.

¹⁷⁰ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. S. 91. ISBN 978-80-7179-551-3.

¹⁷¹ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. S. 3-4. ISBN 978-80-7179-551-3.

¹⁷² GRŮŇ, L. *Finanční právo a jeho instituty*. Praha: Linde Praha, 2008. S. 50. ISBN 978-80-7201-745-4.

rozpočtového práva právnické osoby, fyzické osoby a stát a jeho organizační jednotky bez právní osobnosti. Subjekty rozpočtového práva, kteří jsou nositeli veřejné správy, jsou označovány jako rozpočtové jednotky. Rozpočtové jednotky jsou napojeny na určitý veřejný rozpočet, nakládají s peněžními prostředky z veřejných rozpočtů a odpovídají za jejich hospodárnou alokaci. Ke státním rozpočtovým jednotkám jsou řazeny zejména organizační složky státu, správci kapitol státního rozpočtu, státní příspěvkové organizace, státní fondy a další veřejnoprávní korporace státu. Místní rozpočtové jednotky jsou představovány především organizačními složkami ÚSC a příspěvkovými organizacemi ÚSC nebo dobrovolnými svazky obcí.¹⁷³ Z tohoto tvrzení a z informací uvedených o dotačněprávním vztahu v bodu 2.3.5 této rigorózní práce je zřejmé, že rozpočtové jednotky jsou do značné míry shodné s poskytovateli dotací jako subjektů dotačního práva.

Blízký vztah mezi dotačním právem a úpravou veřejných rozpočtů dokládá v největší míře regulace výdajové stránky veřejných rozpočtů, která se v obou oblastech těchto právních podoborů prolíná. Příjmy a výdaje tvoří obsah veřejných rozpočtů. Výdaje představují peněžité prostředky, které jsou vynakládány na veřejně prospěšné účely a cíle¹⁷⁴ a jsou součástí hrubého domácího produktu, který je dále přerozdělován.¹⁷⁵ Hejduková popisuje výdaje jako vztahy přerozdělování a užití peněžních prostředků podle stanovených pravidel, která zabezpečují fungování státu.¹⁷⁶ Jedním z druhů výdajů jsou právě dotace.

Z výše uvedeného odstavce plyne, že veřejné výdaje jsou nástrojem k plnění cílů stanovených státem. Také dotace mohou být využity jako prostředek prosazování zájmů státu tím, že podporují vybrané segmenty hospodářství či jiné pro stát nebo veřejnost prospěšné aktivity.

Ekonomické publikace veřejné výdaje různým způsobem člení. Podobně, jako jsou rozděleny funkce veřejných rozpočtů, které mohou být realizovány právě vynaložením výdajů, dělí Hejduková výdaje na alokační (zabezpečující veřejné statky), redistribuční (přesunující

¹⁷³ MARKOVÁ, H. BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. S. 78-82. ISBN 978-80-7179-551-3.

¹⁷⁴ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 134. ISBN 978-80-7552-935-0.

¹⁷⁵ HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 64. ISBN 978-80-7552-577-2.

¹⁷⁶ HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. Praha: C. H. Beck, 2015. S. 62-63. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-298-4.

prostředky různým subjektům) a stabilizační (jsou nástrojem státu k ovlivnění makroekonomických ukazatelů).¹⁷⁷

Podstatné dělení výdajů vychází z makroekonomického hlediska a rozlišuje mezi vládními výdaji na nákup zboží a služeb a transferovými výdaji. Vládní výdaje mají zabezpečovat funkce státu,¹⁷⁸ zatímco transferové výdaje charakteristické jednostranným plněním mají podporovat určité subjekty v podobě sociálních podpor, studijních stipendií, penzí nebo právě dotací.¹⁷⁹ V souladu s principem solidarity v některých případech dochází k redistribuci akumulovaných peněžních prostředků od subjektů, kteří zdroje tvoří, k těm, kteří je netvoří, ale jsou součástí společnosti.¹⁸⁰

Rozpočtové právo obsahuje mnohé instituty, na kterých je dotační právo založeno. Definiuje zejména veřejný rozpočet, kterým je možné rozumět plán předpokládaných příjmů a výdajů na stanovenou dobu. Je sestavován pro subjekty veřejného sektoru, které podle něj hospodaří a rozlišují se dle nich druhy veřejných rozpočtů. Hlavním účelem veřejného rozpočtu je pomocí výdajů zajistit fungování státu a zabezpečit veřejné statky. S tím souvisejí také funkce veřejných rozpočtů zahrnující funkci fiskální, alokační, redistribuční a stabilizační či kontrolní. Příbuznost obou právních oborů dokládají také podobné definiční znaky rozpočtových jednotek a poskytovatelů dotací. Pro dotační právo jsou důležitým institutem veřejné výdaje, jejichž část představují právě dotace.

3.2.2 Problémy spojené s výdaji z veřejných rozpočtů

O nakládání s veřejnými prostředky a o umístění veřejných výdajů na národní úrovni rozhodují činitelé, kteří jsou zástupci subjektu hospodařícího podle veřejného rozpočtu nejčastěji reprezentujícího stát. Hamerníková k těmto aktérům řadí zejména orgány a instituce veřejné správy, byrokracii představovanou zaměstnanci veřejné správy a politické zástupce.¹⁸¹

¹⁷⁷ HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. Praha: C. H. Beck, 2015. S. 62-63. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-298-4.

¹⁷⁸ Tamtéž.

¹⁷⁹ JUREČKA, V. a kol. *Makroekonomie: 3. aktualizované a rozšířené vydání* [online]. 3. vydání. Praha: Grada Publishing, 2017. [cit. 2018-12-30]. ISBN 978-80-271-9266-3. Dostupné z: <https://books.google.cz/books?id=IeSHDgAAQBAJ&pg=PA32&lpg=PA32&dq=transferov%C3%BD+v%C3%BDdaj&source=bl&ots=AT0eSXld8Q&sig=DEfz7VuJkPZ0HDTDK6VGbRh4BjM&hl=cs&sa=X&ved=2ahUKEwivwcCS5cffAhUEfiwKHZqbD0kQ6AEwBnoECAMQAQ#v=onepage&q=transferov%C3%BD%20v%C3%BDdaj&f=false>

¹⁸⁰ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. S. 1. ISBN 978-80-7179-551-3.

¹⁸¹ HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 31. ISBN 978-80-7552-577-2.

Tato autorka soudí, že postupy při rozhodování o veřejných výdajích jsou klíčovým problémem spojeným s výdajovou sférou veřejných rozpočtů. Rozhodování o výdajích probíhá na úrovni parlamentu, vlády a dalších orgánů a institucí veřejné správy, které je ovládáno preferencemi odlišnými od preferencí jednotlivce.¹⁸² Soukromý subjekt směřuje k získání nejkvalitnějšího výsledku za co nejnižší náklady.¹⁸³ U preferencí politických činitelů a představitelů veřejné správy se ukazuje, že princip uplatňující se u soukromých subjektů neplatí zcela a je řízen jinými zájmy.

Mullard uvádí, že rozhodování o veřejných výdajích a jejich problematické aspekty lze popsat několika různými ekonomickými a politickými teoriemi, které jsou vzájemně provázané.¹⁸⁴ V dalším textu bude vyložena zejména teorie veřejné volby a teorie byrokracie a související ekonomické principy.

Rozhodovací procesy politiků, resp. vlády popisuje teorie veřejné volby (také kolektivní, příp. společenská volba). Veřejná volba kumuluje do jednotlivých kolektivních rozhodnutí více rozdílných názorů a zájmů a představuje netržní způsob rozhodování.¹⁸⁵ Teorie veřejné volby v sobě zahrnuje další dílčí teorie, které se pokoušejí vysvětlit danou problematiku. Základním předpokladem ekonomické teorie veřejné volby je tzv. princip osobního zájmu, podle kterého je zkoumán jednatel, jehož chování je vedeno snahou maximalizovat vlastní užitek.¹⁸⁶ Dle Mullarda popisuje teorie veřejné volby vztah mezi jednatelcem, který požaduje zajištění nejvyšší možné úrovně jeho blahobytu,¹⁸⁷ a politickou reprezentací, jejímž zájmem je nabytí politické moci ve volbách příp. znovuzvolení. Jednatelce je pro politika potencialem volič, jehož potřeby se snaží uspokojit natolik, aby ve volbách uspěl.¹⁸⁸ Z Downsova modelu politického cyklu plyne, že politik reaguje na požadavky voliče v nejvyšší míře těsně před volbami, zatímco po volbách jeho reakce prudce klesají.¹⁸⁹

¹⁸² HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 64. ISBN 978-80-7552-577-2.

¹⁸³ HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 31. ISBN 978-80-7552-577-2.

¹⁸⁴ MULLARD, M. *The Politics of Public Expenditure*. London: Routledge, 2005. S. 44. ISBN 978-0-203-99232-6.

¹⁸⁵ HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 24-28. ISBN 978-80-7552-577-2.

¹⁸⁶ JACKSON, P. M., BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia – edice ekonomie, 2003. S. 118-119. ISBN 80-86432-09-2.

¹⁸⁷ Blahobyť je zde pojímán jako rozdíl mezi cenou statku, kterou je za něj jednatel ochoten zaplatit, a reálnou tržní cenou. V ekonomii odpovídá pojmu přebytek spotřebitele.

¹⁸⁸ MULLARD, M. *The Politics of Public Expenditure*. London: Routledge, 2005. S. 46. ISBN 978-0-203-99232-6.

¹⁸⁹ HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 24-28. ISBN 978-80-7552-577-2.

Uvedené informace ukazují, že politické rozhodování o alokaci veřejných rozpočtů je závislé na konkrétním okamžiku volebního období a potřebě politiků zaujmout voliče. Posuzování hospodárnosti veřejných výdajů tak může být často opomenuto kvůli sledování individuálních zájmů aktérů veřejné volby.

Rozhodování o výši a umístění výdajů neovlivňuje pouze délka času zbývajícího do voleb, ale také předpoklad, že vláda nebo širší politická reprezentace činí pouze takové kroky, které vyhoví představám voliče. Podle Mullarda volič hájí vlastní zájmy a nevhodnějším zlepšením životních podmínek je pro něj co nejnižší daňové zatížení a maximální podíl na veřejných výdajích. Zároveň má volič sklon opomenout důležitost veřejných statků, neboť nadhodnocuje náklady na jejich pořízení a podceňuje jejich hodnotu. Politici s cílem získat tyto voliče umisťují veřejné výdaje do soukromého sektoru na úkor zajištění veřejných statků bez ohledu na zásadu hospodárnosti. Politici jsou si zároveň vědomi toho, že snižování veřejných výdajů určených na důležité projekty není z krátkodobého hlediska považováno voliči za snížení kvality veřejného statku, který je tímto projektem pořízován.¹⁹⁰

Uvedené problémy dle mého názoru potvrzují výše zmíněný pohled, že obě strany vztahu politika a voliče sledují primárně vlastní zájmy a způsobují nehospodárnost. Politik představuje silnější stranu, protože ovlivňuje svým rozhodnutím využití veřejných prostředků a politicky odpovídá za svá jednání po omezenou dobu trvání své funkce. Pro plánování a rozhodování o veřejných výdajích s promyšlenými dopady pouze na ohraničené období a bez zhodnocení celkových dopadů a potřebnosti se v souvislosti s neefektivitou veřejného sektoru vžily pojmy jako „*utopené náklady*“ (*náklady špatného rozhodnutí*) nebo „*bílí sloni*“ (*projekty vnímané jako „pomníky“ bývalých politických lídrů*).¹⁹¹

Silnější postavení politika potvrzuje také ekonomický princip principála a agenta. Podle Jacksona a Browna popisuje problém principála a agenta asymetrii informací mezi poptávajícím, který je označován jako principál, a agentem jako nabízejícím. Principál má nedostatek informací pro své rozhodnutí a je proto nucen spolupracovat s agentem, který je plně informován. Agent vstupuje na místo principála a rozhoduje za něj. Problém však nastává, prosazuje-li agent vlastní zájmy. Vytváří tak poptávku vynucenou stranou nabídky, kterou by principál nebyl ochoten akceptovat, měl-li by dostatek informací. Problém principála a agenta

¹⁹⁰ MULLARD, M. *The Politics of Public Expenditure*. London: Routledge, 2005. S. 47-48. ISBN 978-0-203-99232-6.

¹⁹¹ HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 78. ISBN 978-80-7552-577-2.

se objevuje ve velkém množství sociálních a ekonomických vztahů a jedním z nich je i vztah mezi voličem a politikem.¹⁹² Tento princip může být důsledkem vzniku porušení hospodárnosti nakládání s veřejnými zdroji.¹⁹³

Z výše uvedeného plyne, že politik využívá úzkého zaměření voliče a přijímá rozhodnutí, jejichž negativní dopady mohou být patrné až v dlouhodobějším horizontu. Postupuje podle zájmů voliče především před volbami, aby si zajistil popularitu. Také představy voliče o alokaci příjmů a výdajů zpravidla neodpovídají optimálnímu rozvržení veřejných rozpočtů kvůli nedostatku informací, kterými disponují. Domnívám se proto, že v žádném okamžiku trvání politického cyklu nebudou naplňovány požadavky kladené na zachování hospodárnosti pouze prosazením zájmu jedné z uvedených stran. Je proto nutné stanovit dostatečná a transparentní pravidla rozpočtového postupu a kontroly nad veřejnými prostředky, která by zabránila tendencím politika nebo voliče prosazovat pouze vlastní zájmy způsobující nehospodárnost.

Další z ekonomických teorií potvrzuje nehospodárné nakládání s veřejnými prostředky, když popisuje chování byrokracie při jednání s politickými zástupci o formě a výši veřejných rozpočtů. Teorie byrokracie se zabývá specifiky preferencí státního aparátu a jeho úředníků, kteří uplatňují významný vliv na podobu rozpočtů v průběhu rozpočtového procesu. Byrokrat je odborníkem na dané téma, kterému se v rámci pracovních povinností věnuje. Disponuje tudíž znalostmi a údaji, které mu zajišťují monopol na informace a zvláštní postavení, které se snaží ještě posílit zvětšováním vlastních kompetencí.¹⁹⁴

Podle Niskanenova modelu sleduje byrokrat při vyjednávání s politikem primárně vlastní užitek a z důvodu asymetrie informací v úředníkův prospěch prosazuje zvyšování objemu veřejných rozpočtů, které nemusí odpovídat ekonomické efektivitě. Úředník předpokládá, že maximalizace veřejných zdrojů vyústí ve zvýšení rozpočtu také pro instituci veřejné správy, která ho zaměstnává, čímž si zajistí zaměstnání a odměnu za práci.¹⁹⁵ Na rozdíl od úředníka je cílem politika při jednání o veřejných příjmech a výdajích stanovit takový rozpočet, který by odpovídal preferencím voliče. Mezi ním a byrokratem však existuje

¹⁹²JACKSON, P. M., BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia – edice ekonomie, 2003. S. 239-241. ISBN 80-86432-09-2.

¹⁹³HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 78. ISBN 978-80-7552-577-2.

¹⁹⁴HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 23-28. ISBN 978-80-7552-577-2.

¹⁹⁵Tamtéž.

asymetrie informací, a proto politik mnohdy neodhalí, že je mu ke schválení předkládán rozpočet, který odpovídá zájmům úředníka.¹⁹⁶ Jackson a Brown tvrdí, že tento model je příliš zjednodušený, když nepředpokládá jiné motivace chování byrokrata. Potvrzují však, že není-li správně nastavena odpovědnost za přijatá rozhodnutí a následná kontrola, je pravděpodobné, že úředník tento prostor využije pro naplňování vlastních zájmů.¹⁹⁷

Také podle této teorie udává prosazování individuálních zájmů hlavní směr jednání jeho aktérů. Usnadnění uplatňování vlastního prospěchu umožňuje asymetrie informací, která dělá z byrokrata oproti politikovi silnější stranu. Aby bylo možné předejít rizikům libovůle úředníka, je podle mého názoru nutné, aby byla stanovena pravidla osobní odpovědnosti za rozpočtové návrhy a kontrola úředníků, jak uvádí Jackson a Brown výše, a zároveň aby došlo k podstatnému zprůhlednění úřednických postupů předcházejících schválení rozpočtu. Byrokrati jsou si vědomi svého výhodného postavení, které ještě podporuje nejasná osobní odpovědnost za dílčí rozpočtové návrhy a také to, že za přijetí konečného rozpočtového řešení odpovídají primárně politici. Mám za to, že právě kvůli nedostatečnému stanovení odpovědnosti mohou úředníci činit kroky týkající se veřejných výdajů, resp. dotací s vědomím nízké pravděpodobnosti jakéhokoliv postihu. Takové jednání je však v příkrém rozporu se zásadou hospodárnosti.

Teorie byrokracie poskytuje vysvětlení příčin plýtvání, nadbytku zaměstnanců a nízké produktivity veřejného sektoru. Tato negativa potencionálně vedoucí až k tržnímu selhání spočívají podle Jacksona a Browna v nesprávně specifikovaných smlouvách existujících ve veřejném sektoru, které byrokrat může využít ve prospěch maximalizace rozpočtu, a ve vysokých transakčních nákladech nutných na kontrolu a prosazení takových smluv. Řešení tohoto problému nabízí tito autoři v institucionálním omezení, které by zabránilo rozvolněnosti poměrů ve veřejném sektoru. Doporučují zajistit alespoň částečnou konkurenci mezi jednotlivými úřady, aby se simulovaly konkurenční síly trhu. Jelikož by se toto řešení obtížně realizovalo, musí být dle autorů nastavena alespoň taková pravidla, která zajistí dostatečnou kontrolu alokace veřejných zdrojů zabraňující plýtvání.¹⁹⁸

Na základě uvedených informací lze shrnout, že důvodem vzniku nežádoucích jevů, které popisuje teorie byrokracie, je nízká míra osobní odpovědnosti úředníka za jeho rozhodnutí a nedostatečná či opožděná realizace kontroly postupů byrokracie. Podle mého názoru nejsou

¹⁹⁶ JACKSON, P. M., BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia – edice ekonomie, 2003. S. 231-238. ISBN 80-86432-09-2.

¹⁹⁷ Tamtéž.

¹⁹⁸ JACKSON, P. M., BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia – edice ekonomie, 2003. S. 241-243. ISBN 80-86432-09-2.

nastavena dostatečná pravidla, která by představovala hrozbu při odhalení úředníkových selhání. Byrokrat tak může uzavírat nevýhodné smlouvy nebo rozhodovat o udělení dotací bez naplnění náležitých podmínek, aniž by se vystavoval riziku sankce.

K veřejně diskutovaným tématům patří také dotace jako jedna z možností státních zásahů do fungování trhu. Podle zastánců této teorie mohou být dotační zásahy v určité situaci prospěšné, nicméně podle odpůrců umělých státních zásahů má poskytování dotací mnohem častěji závažné dopady. Konkrétní negativní dopady uvádí OECD. Řadí k nim např. dotace podporující používání fosilních paliv či dotace v dopravě, které přímo ovlivňují zvýšení emisí skleníkových plynů a míru znečištění. Poskytování zemědělských dotací může vést k nadužívání hnojiv a pesticidů či nadměrnému lovu ryb.¹⁹⁹

Níže uvedená Seidmanova teorie vlivu dotací na trh vychází ze zákona poptávky a nabídky a předpokladu rovnováhy trhu, které jsou založeny na střetu poptávky s nabídkou v rovnovážném bodě tak, že se mezní užitek služeb a zboží rovná mezním nákladům na jeho vytvoření a současně že je množství poptávané služby nebo zboží stejné jako množství nabízené. Užitek popisuje Samuelson jako míru uspokojení, kterou spotřebiteli přináší preferovaný statek. Mezní užitek je dodatečný užitek, který se projeví při spotřebě další jednotky preferovaného statku a který s každou další spotřebovanou jednotkou klesá.²⁰⁰ Zároveň mezní užitek určuje maximální cenu, jakou je strana poptávky ochotná za statek zaplatit, zatímco mezní náklady reprezentují minimální cenu, kterou nabídková strana přijme.²⁰¹

Seidman předpokládá, že zasáhne-li stát do fungování trhu, může dojít k vzniku alokační neefektivity neboli k tzv. nákladům mrtvé váhy.²⁰² Náklady mrtvé váhy jsou popisovány jako rozdíl mezi objemem produkce, která by byla vyprodukována za podmínek rovnováhy trhu a dokonalé konkurence, a objemem skutečně vyprodukovaného množství statků při existenci nedokonalé konkurence zapříčiněné nerovnováhou trhu.²⁰³ Seidman uvádí, že udělení dotace straně nabídky sníží její mezní náklady o výši dotace a naopak příjmem dotace

¹⁹⁹ OECD. *Subsidy Reform and Sustainable Development: Economic, Environmental and Social Aspects*. OECD, 2006. S. 23. ISBN 92-64-02564-2.

²⁰⁰ SAMUELSON, P. A., NORDHAUS W. D. *Ekonomie*, 18. vydání. Praha: NS Svoboda, 2010. S. 84-85. ISBN 978-80-205-0590-3.

²⁰¹ WIKIPEDIE. *Nabídka a poptávka*. [online]. Wikipedia.org [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Nab%C3%ADdka_a_popt%C3%A1vka

²⁰² SEIDMAN, L. S. *Public Finance*. New York: McGraw-Hill/Irwin, 2009. S. 4. ISBN 978-0-07-337574-8.

²⁰³ WIKIPEDIE. *Náklady mrtvé váhy*. [online]. Wikipedia.org [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/N%C3%A1klady_mrtv%C3%A9_v%C3%A1hy

poptávkovou stranou se zvýší její mezní užitek. Z toho současně vyplývá, že u poptávky nebo nabídky podpořené dotací se zvýší množství statků. Navýšení množství bude představovat přebytek nebo nedostatek statků podle toho, která ze stran bude příjemcem dotace a v konečném důsledku tato změna množství způsobí nerovnováhu trhu. Tento přebytek nebo nedostatek bude ekvivalentní míře alokační neefektivity.²⁰⁴

Z uvedeného závěru vyplývá, že udělení dotace může znamenat citelný zásah do rovnováhy trhu a způsobit podstatné dopady na jeho fungování. Ty spočívají zejména ve vzniku nedokonalé konkurence na straně nabídky a ve změnách preferencí poptávkové strany.

Nerovnováha trhu se projevuje u nabídkové strany zejména ve ztrátě konkurenceschopnosti některých výrobců oproti jiným producentům v důsledku ovlivnění cen zboží a služeb (např. exportními dotacemi)²⁰⁵, neboť dotovaní výrobci nejsou nuceni snižovat výrobní náklady, které jsou nahrazeny právě peněžními prostředky z dotace.²⁰⁶ K negativním důsledkům alokace dotací bývá řazena také nerovnost mezi výší prostředků vybraných od daňových poplatníků s jejich současným minimálním nebo žádným užitekem z poskytnuté dotace a výší dotace pro jednotlivé příjemce dotací, kteří naopak maximalizují vlastní užitek.²⁰⁷

Situaci u poptávkové strany lze přiblížit pomocí substitučního a důchodového efektu. Substituční efekt je reakcí na zvyšování ceny statku a funguje na principu záměny zdraženého statku za statek levnější, který je náhradou zdraženého statku. Poptávková strana, resp. spotřebitel tak uspokojí své potřeby za nižší cenu.²⁰⁸ Pokud je na základě účelové dotace zvýhodněn určitý statek, dojde podle substitučního efektu k přehodnocení rozhodování poptávkové strany ve prospěch dotovaného statku. Ovlivněním preferencí poptávkové strany může taková dotace podpořit přímo produkci konkrétního statku.²⁰⁹

Dopady substitučního efektu obvykle zvýrazňuje efekt důchodový, který popisuje vliv růstu ceny statku na výši poptávaného množství v souvislosti s dopady na reálný příjem. Reálný

²⁰⁴ SEIDMAN, L. S. *Public Finance*. New York: McGraw-Hill/Irwin, 2009. S. 4-8. ISBN 978-0-07-337574-8.

²⁰⁵ RILEY, G. *Producer Subsidies (Government Intervention)*. [online]. Tutor2u.net. [cit. 2019-06-10]. Dostupné z: <https://www.tutor2u.net/economics/reference/government-intervention-producer-subsidies>

²⁰⁶ PETTINGER T. *Effect of Government Subsidies*. [online]. Economicshepl.org, 2017. [cit. 2019-06-10]. Dostupné z: <https://www.economicshelp.org/blog/915/economics/effect-of-government-subsidies/>

²⁰⁷ RILEY, G. *Producer Subsidies (Government Intervention)*. [online]. Tutor2u.net. [cit. 2019-06-10]. Dostupné z: <https://www.tutor2u.net/economics/reference/government-intervention-producer-subsidies>

²⁰⁸ SAMUELSON, P. A., NORDHAUS W. D. *Ekonomie*, 18. vydání. Praha: NS Svoboda, 2010. S. 89-90. ISBN 978-80-205-0590-3.

²⁰⁹ HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 74-75. ISBN 978-80-7552-577-2.

příjem je množství statků, které si může spotřebitel za svůj daný peněžní příjem opatřit a který klesá se zvyšující se cenou statku.²¹⁰ Bude-li však udělena poptávkové straně neúčelová dotace, příjem spotřebitele se navýší. Současně nebude mít důchodový efekt významnější vliv na změnu preferencí spotřebitele.²¹¹ Se zvýšením příjmu spotřebitele dojde i k navýšení poptávky po statcích, na kterou bude muset nabídková strana reagovat.

V některých případech mohou být naopak správně cílené dotace vhodným řešením přispívajícím k nápravě tržní nerovnováhy. Podle Beggse se jedná především o dotace, které vyvažují nerovné postavení některých subjektů na trhu, které napomáhají produkci nejpotřebnějších statků (jídlo, oblečení) nebo veřejných statků, jejichž působením jsou generovány pozitivní externality.²¹² Dotací s pozitivní externalitou může být např. podpora investic, která vede k příznivým dopadům na životní prostředí.²¹³ Riley se domnívá, že dotace mohou být také vhodným prostředkem pro zmírňování efektu inflace, mohou snižovat náklady na klíčové investiční projekty a mohou mít pozitivní vliv na dlouhodobý pokles investičních aktivit v průmyslu.²¹⁴

Poskytování dotací je účinnou možností, jak ovlivnit fungování trhu. Z výše uvedeného textu je patrné, že dotace ovlivňují pozici strany nabídky i poptávky a mohou mít závažné negativní i pozitivní důsledky pro rovnováhu trhu. Podle mého názoru by měl proto poskytovatel dotace vždy pečlivě zvážit, jaké sleduje cíle a zda je pravděpodobné, že právě poskytnutím dotace bude jeho záměr dosaženo. Měl by také posoudit způsob poskytování dotace. Předpokládám, že poskytnutí jedné izolované dotace by mohlo mít zpravidla menší dopady než udělení plošných dotací. Dále by měl vždy brát v úvahu potřebnost dotace ve vztahu k příjemci a zachování všech pravidel hospodárného nakládání s veřejnými prostředky.

3.2.3 Navrhovaná východiska

V předchozím textu bylo zmíněno několik návrhů, které by mohly eliminovat výše popsané problémy, které jsou ve výsledku příčinou nehospodárnosti a plýtvání s veřejnými

²¹⁰ SAMUELSON, P. A., NORDHAUS W. D. *Ekonomie*, 18. vydání. Praha: NS Svoboda, 2010. S. 90. ISBN 978-80-205-0590-3.

²¹¹ HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 74-75. ISBN 978-80-7552-577-2.

²¹² BEGGS, J. *Understanding Subsidy Benefit, Cost, and Market Effect*. [online]. ThoughtCo, 2018. [cit. 2019-06-07]. Dostupné z: <https://www.thoughtco.com/analysis-of-a-subsidy-1147899>

²¹³ RILEY, G. *Producer Subsidies (Government Intervention)*. [online]. Tutor2u.net. [cit. 2019-06-07]. Dostupné z: <https://www.tutor2u.net/economics/reference/government-intervention-producer-subsidies>

²¹⁴ Tamtéž.

zdroji. K nastíněným východiskům patří zejména potřeba provádění analýzy použitých veřejných výdajů z hlediska hospodárnosti, kontroly dotačního procesu a dále stanovení pravidel, ze kterých bude možné vyvodit odpovědnost za přijatá rozhodnutí.

Vzhledem k původu veřejných výdajů, které jsou z velké většiny získávány ze soukromých zdrojů, je dle Hamerníkové nutné požadovat, aby „*tyto prostředky přinesly při jejich vynaložení ve veřejném sektoru bud' vyšší užitek než sektor soukromý, anebo stejný užitek avšak s nižšími náklady.*“²¹⁵ Protože při rozhodování o veřejných financích budou působit vždy dva protikladné zájmy na zvýšení veřejných výdajů a na snížení daňové zátěže, je třeba, aby byly všechny fáze rozpočtového procesu a všechna rozhodnutí s nimi související podrobeny analýze alokační efektivity. Analýza alokační efektivity by měla odpovídat na otázku, zda budou veřejné výdaje vynaloženy hospodárně, efektivně a účelně.²¹⁶

Základem analýzy alokační efektivity je porovnání vynaložených nákladů s výslednými výnosy. Existuje více postupů, podle kterých je efektivita měřena. Rozlišují se na jednokriteriální a vícekriteriální metody, z nichž nejvíce užívaná je metoda s jedním kritériem nesoucí název Cost-Benefit Analysis (analýza nákladů a výnosů, dále jen „CBA“). Cílem této metody je na základě posouzení stanoveného cíle z dlouhodobého hlediska a z širokého hlediska (zahrnujícího vyčíslení a ocenění všech možných relevantních nákladů a výnosů včetně alternativních) určit kritéria rozhodovacích technik, která mají dosahování alokační efektivity napomoci. Tato analýza porovnává více způsobů (projektů), jak stanoveného cíle dosáhnout, a umožňuje tak politikovi, aby přijal kvalifikované rozhodnutí.²¹⁷ Vedle metody CBA ještě existují další dvě jednokriteriální metody, ke kterým se řadí analýza efektivity nákladů (Cost-Effectiveness Analysis) určující nejnížší náklady k dosažení určitého cíle a analýza nákladů a užitku (Cost-Utility Analysis), která stanoví nejméně nákladný způsob dosažení cíle se zahrnutím více výsledků.²¹⁸

Analýzu CBA doporučuje pro zajištění hospodárnosti provádět také OECD.²¹⁹ Nicméně závěry plynoucí z této analýzy jsou založeny pouze na odhadu budoucích poměrů a cen. Zároveň některé výstupy stanoveného záměru (např. předcházení ztrátám na lidských životech)

²¹⁵ HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. S. 76. ISBN 978-80-7552-577-2.

²¹⁶ Tamtéž.

²¹⁷ JACKSON, P. M., BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia – edice ekonomie, 2003. S. 259-289. ISBN 80-86432-09-2.

²¹⁸ Tamtéž.

²¹⁹ LEWIS, CH., FALL, F. *Enhancing public sector efficiency and effectiveness in the Czech Republic, OECD Working Papers*. [online]. OECD. 2016. S. 34. [cit. 2019-06-21]. Dostupné z: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/37ac46c4-en.pdf?expires=1558371636&id=id&accname=guest&checksum=B1E170EB96D1ADB9A46FEDE46B66B144>

nelze ocenit v penězích odpovídajícím způsobem. Proto se např. u projektů ve zdravotnictví používají další zmíněné analýzy, které ovšem neposkytují podrobnou specifikaci všech možných výnosů. Analýza efektivnosti projektů tak může při rozhodování napomoci, ale neměla by dle mého názoru být vždy jediným vodítkem pro určení nejvhodnějšího způsobu dosažení cíle.

Mám za to, že výběr vhodného projektu by mohlo podpořit také zavedení systému projektového managementu. Před konečným politickým rozhodnutím by měli záměr posoudit s náležitým porovnáním všech výnosů, nákladů či přínosů odborníci představující členy projektového týmu. Měli by mít potřebné znalosti nutné pro evaluaci projektu včetně znalostí o jeho rizicích a širokých souvislostech jeho působení. Po přijetí rozhodnutí odborníky by měl projektový manažer politikovi doporučit, jaký projekt nejlépe odpovídá daným potřebám, a dostatečně politika informovat o všech aspektech projektu. Domnívám se proto, že přítomnost projektového týmu může být jedním z dílčích řešení, jak zajistit posouzení efektivity před samotnou investicí, v průběhu realizace projektu i po jeho ukončení.

K dalšímu doporučovanému postupu, který by měl zamezit nevhodnému utrácení, patří také kontrola dotačního procesu. Oprávnění kontrolních subjektů je uvedeno ve více právních předpisech. Stěžejním zákonem upravujícím výkon finanční kontroly i pro oblast poskytování dotací je zákon o finanční kontrole, který dává pravomoc vykonávat kontrolu orgánům veřejné správy. Kontrola se podle ustanovení § 26 a § 27 tohoto zákona dělí na kontrolu předběžnou, průběžnou a následnou. Podle subjektu, který kontrolu vykonává, se rozlišuje vnitřní kontrola, kterou činí sám dotační subjekt uvnitř své organizační struktury, a kontrola vnější prováděná nadřízeným subjektem. V případě zjištěného nesouladu postupu dotačního orgánu mají kontrolní orgány pravomoc uložit kontrolovanému subjektu sankci. Vedle orgánů veřejné správy má pravomoc zabývat se hospodárností veřejných prostředků také NKÚ, další subjekty podle zvláštních zákonů a veřejnost. Tomuto tématu se podrobně věnuje kapitola 3.5 této rigorózní práce.

Domnívám se, že pro zjednodušení kontroly postupu úřednického aparátu při návrzích veřejných rozpočtů a při jejich realizaci by bylo vhodné, aby postupoval podle předem stanoveného plánu. Mohl by mít podobu elektronického systému a být veřejně přístupný, aby mohla mít veřejnost v průběhu celého roku přehled o tom, jak je zamýšleno s veřejnými prostředky nakládat a jak probíhá skutečná realizace. Tento plán by mohl zahrnovat roční časový rozvrh s etapami odpovídajícími částem rozpočtového hospodaření. Mohl by být navázán na stávající elektronické systémy, které mohou v současné době částečně zprostředkovat informace o čerpaných veřejných zdrojích. Pro zvýšení transparentnosti by bylo

nutné, aby byly veškeré finanční pohyby zaznamenávány v reálném čase. Odpovědnost úředníka by mohla být zvýšena tím, že by byl nucen zanést veškeré plánované i učiněné kroky do systému tak, aby jej bylo možné zpětně identifikovat.

Stanovení dostatečných pravidel odpovědnosti, při jejichž nesplnění bude následovat sekundární povinnost v podobě sankce, je posledním z řešení navrhovaným odborníky. Domnívám se, že s tímto návrhem nedílně souvisí náležitá kontrola, která bude plnění povinností sledovat a příp. vymáhat sekundární povinnosti. V českém právním řádu existuje několik mechanismů, které přiznávají odpovědnost konkrétnímu subjektu a vymáhají případná porušení odpovědnostních předpisů. Vzhledem k veřejnoprávnímu vztahu mezi příjemcem a poskytovatelem se u dotačního práva uplatní především odpovědnost trestní a správní, které se řadí k veřejnému právu. V případech nesprávného rozhodování byrokracie v rámci poskytovatele se uplatní také odpovědnost pracovněprávní.

Trestní odpovědností a trestnými činy, které souvisí s dotačním právem, se zabývá kapitola 3.3 této rigorózní práce. Zatímco trestní právo postihuje společensky nejzávažnější delikty, následky správní odpovědnosti nastanou při naplnění znaků společensky méně nebezpečného jednání předvídaného správními předpisy.²²⁰ Systém správních deliktů vychází z více právních předpisů. Následky porušení dotačních povinností upravuje např. ustanovení § 22a malých rozpočtových pravidel.

Institutem dotačního práva, který upravuje odpovědnost v dotačním právu, je porušení rozpočtové kázně, které je upraveno ve velkých rozpočtových pravidlech v ustanoveních § 44 a § 44a (příp. § 22 malých rozpočtových pravidel). Porušení rozpočtové kázně lze obecně vymezit jako neoprávněné nakládání s peněžními prostředky z veřejných rozpočtů nebo jiné porušení podmínek vztahujících se k účelu těchto prostředků. Dojde-li k naplnění znaků porušení rozpočtové kázně, je pachateli uložena sankce v podobě odvodu za porušení rozpočtové kázně prostřednictvím příslušných finančních úřadů.

Předpokládám, že pro úplné zajištění vymáhání odpovědnosti by bylo vhodné, aby měl každý poskytovatel sestaveny interní předpisy zabývající se pracovněprávní odpovědností. Ty by určily konkrétní odpovědnost zaměstnanců poskytovatele za přijaté rozhodnutí včetně následků nesplnění povinností z odpovědnosti plynoucí. Zároveň by vnitřní předpisy mohly nastavit pravidla projektového řízení, které je postaveno na fungování odpovědnostních rolí a jejich vzájemné spolupráci.

²²⁰ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část.* Praha: Leges, 2014. S. 43. ISBN 978-80-7502-044-4.

Mám za to, že pro vyřešení problémů souvisejících s veřejnými financemi by bylo vhodné zavést všechna navrhovaná řešení, neboť spolu vzájemně souvisí. Možnosti postupů ve věcech analýzy vynakládaných veřejných prostředků, jejich kontroly a stanovení odpovědnosti za kroky v procesu rozhodování o jejich použití jsou v právním řádu rámcově upraveny. Domnívám se však, že by měl zákonodárce zhodnotit specifika dotačního práva a právní předpisy dotačnímu právu přizpůsobit. Případně by mohl v právních předpisech stanovit rámcové povinnosti poskytovateli, které zvýší hospodárnost poskytování dotací uvedenými postupy a které by poskytovatel měl vždy upravit a rozvinout v dotační dokumentaci.

3.3 Transparentnost

Zásada transparentnosti dle mého názoru patří spolu se zásadou hospodárnosti v širším slova smyslu k nejvýznamnějším principům, které by měly být při uplatňování dotačního práva dodržovány. Zatímco hospodárnost se zaměřuje na ekonomickou racionalitu poskytování dotací, princip transparentnosti zajišťuje pravdivé zaznamenání všech postupů dotačních subjektů a zpřístupnění těchto údajů. Dodržování transparentního procesu umožňuje náležitý výkon kontroly nakládání s dotacemi a vyvození odpovědnosti za přijatá rozhodnutí.

Pojem transparentnost lze v nejobecnějším významu chápat jako možnost získat včasné a platné informace o činnosti státních nebo soukromých subjektů osobami, které stojí vně těchto subjektů. Zároveň je transparentnost považována za nezbytnou součást některých politických cílů, ke kterým patří kontrola korupce, řádné financování volebních kampaní, zlepšování demokratických procesů v existujících institucích nebo zmírňování mezinárodních konfliktů.²²¹ Transparentnost může být za pomoci Kameníkova pojetí definována také jako postup veřejné správy, který spočívá ve zveřejňování aktuálních a pravdivých informací a dokumentů souvisejících s její činností tak, aby byly informace přístupné veřejnosti.²²²

Vzhledem k veřejnoprávní úpravě dotací a postavení poskytovatelů jako subjektů veřejné správy bude v následujícím textu používán pojem transparentnosti ve smyslu povinnosti veřejné správy zabezpečit dostupné informace o jejich záměrech a přijatých rozhodnutích v souladu s právními předpisy.

²²¹ JOHNSTON, M. *Transparency* [online]. Encyclopaedia Britannica. [cit. 2019-07-10]. Dostupné z: <https://www.britannica.com/topic/transparency-government>

²²² KAMENÍK, M. a kol. *VÍČ NEŽ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech* [online]. Praha: Oživení, o. s., 2012. S. 9. [cit. 2019-07-10]. ISBN 978-80-904829-4-4. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf

Podle Hendrycha je nutné, aby byl zajištěn přístup k informacím o veřejné správě občanům, který by odpovídal pojetí veřejné správy jako služby veřejnosti.²²³ Právo na přístup k informacím a odpovídající povinnost státních a územně samosprávných orgánů přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti jsou zaručena jako politická práva v čl. 17 odst. 4 LZPS. Provedení tohoto práva zajišťuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) a speciální zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím obsahuje výslovnou povinnost vztahující se k poskytování dotací, když stanoví, že povinný subjekt (tj. poskytovatel) má povinnost poskytnout základní osobní údaje o osobě, která přijala veřejné prostředky.

Právě široké zakotvení informačního práva při současné ochraně veřejného zájmu a práv jednotlivců je podle Korbela klíčovou podmínkou, která zajistí dostatečnou transparentnost. Uvádí, že „*právní stav umožňující v zásadě komunikativní, aby získal informace o činnosti orgánů veřejné správy, vede k růstu odpovědnosti při výkonu veřejné moci, ke zvyšování její kvality a transparentnosti, čímž zároveň působí jako významný (ne-li nejvýznamnější) preventivní prvek předcházející nežádoucím situacím, motivům a jevům v politice a veřejné správě.*“²²⁴ Nález ÚS zabývající se svobodou projevu a právem na informace doplňuje, že „*smyslem a účelem práva na informace je totiž veřejná kontrola výkonu státní (tedy i soudní) moci.*“

Podle mého názoru je transparentnost jedna z vůdčích zásad veřejného práva, neboť umožňuje participaci a kontrolu veřejnosti při rozhodování o veřejných věcech. Jedná se o povinnost veřejné správy stanoveným způsobem uveřejňovat informace o své činnosti tak, aby byl umožněn dohled nad postupy veřejné správy. Transparentnost je vnímána jako způsob prevence před negativními následky jednání veřejné správy, které by bez dodržování povinností plynoucí ze zásady transparentnosti nemuselo být vůbec odhaleno. Nízká míra transparentnosti v oblasti dotačního práva může vést k porušování právních předpisů a vede k nežádoucím jevům, k nimž patří zejména korupce nebo spáchání dotačních trestných činů.

3.3.1 Korupce

Za nejčastější negativní jev plynoucí z porušování zásady transparentnosti bývá označována korupce.

²²³ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, 7. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2009. S. 671. ISBN 978-80-7400-049-2.

²²⁴ KORBEL, F. *Právo na informace: Komentář*. Praha: Linde, 2005. S. 48. ISBN 80-7201-532-X.

Nejobecněji lze vymezit korupci jako zneužití veřejné moci se záměrem získat soukromý prospěch bez ohledu na formu protiplnění.²²⁵ Podobně popisuje korupci také Transparency International. Podle ní se korupčního jednání dopustí ten, kdo zneužije svěřené pravomoci za účelem získání nezaslouženého osobního prospěchu.²²⁶ Podrobnou definici korupce nabízí Občanskoprávní úmluva o korupci v čl. 2: „Pro účely této úmluvy se *"korupcí"* rozumí přímé či nepřímé vyžádání, nabídnutí, předání nebo přijetí úplatku či jakékoli jiné nepřípustné výhody nebo vyhlídky na ně, které narušují řádné plnění jakékoli povinnosti nebo jednání vyžadovaného od příjemce úplatku, nepřípustné výhody nebo vyhlídky na ně.“²²⁷

Znaky korupce mohou zahrnovat aktivní i pasivní jednání učiněné v rámci určitého subjektu nebo mimo něj, které může mít formu legálního i nelegálního konání. Přestože může korupce ojediněle vést k širšímu společenskému přínosu, nejčastěji přispívá k neefektivitě, nespravedlnosti a nerovnosti.²²⁸

Klitgaard používá vzorec korupce, který je formulován jako monopol moci a volnosti v rozhodování za současné nejasné odpovědnosti za rozhodnutí. Tento vzorec navíc předpokládá nízkou míru transparentnosti spočívající v omezené možnosti zjistit dostatečné informace o způsobu a původci rozhodnutí.²²⁹ Za pomoci textu Kameníka a Petrákové²³⁰ usuzuji, že monopol moci lze popsat jako koncentraci věcného rozhodování pouze jednou osobou, které může znamenat větší riziko vzniku korupce z důvodu neexistence další osoby, která by o věci spolurozhodovala a měla dostatečné informace. Volnost v rozhodování může dle mého názoru nastat zejména v případech, kdy osoby oprávněné rozhodovat nemají stanoveny interními předpisy přesná pravidla, jak mají postupovat. Přestože mají subjekty dotačního vztahu povinnost postupovat při poskytování dotací podle právních předpisů, domnívám se, že pouze vnitřní předpisy mohou být dostatečně podrobné na to, aby předvíдалy většinu situací, které mohou vyústit v korupční jednání. Mám za to, že nepostačující rozsah interních předpisů

²²⁵ RYSKA, P., PRŮŠA, J. *Korupce: Ekonomie vs. Mýty*. Praha: Institut Václava Klause, 2013. S. 17-18. ISBN 978-80-87806-03-6.

²²⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Co je to korupce* [online]. Transparency International – Česká republika, o. p. s., 2011. [cit. 2019-07-16]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/korupce/>

²²⁷ Občanskoprávní úmluva o korupci č. 3 /2004 Sb. m. s., čl. 2.

²²⁸ KLITGAARD, R., MACLEAN-ABAROA, R., PARRIS, H. L. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. World Bank Institute, Institute for Contemporary Studies (ICS), 2000. S. 2. ISBN 1-55815-511-2.

²²⁹ KLITGAARD, R., MACLEAN-ABAROA, R., PARRIS, H. L. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. World Bank Institute, Institute for Contemporary Studies (ICS), 2000. S. 26-27. ISBN 1-55815-511-2.

²³⁰ KAMENÍK, M., PETRÁKOVÁ, L. *Korupční rizika ve veřejných zakázkách: jak jim čelit?: Metodika pro územní samosprávy* [online]. Praha: Oživení, 2012. S. 5. [cit. 2019-07-17]. ISBN 978-80-904829-5-1. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2011/09/metodika_FINAL.pdf

může přispívat také k nejasné odpovědnosti za přijatá rozhodnutí, která byla identifikována jako jeden z problematických aspektů poskytování dotací související s rozhodováním byrokracie v předchozí kapitole.

Podle ekonomických teorií se ve veřejném sektoru vyskytují nejčastěji dva druhy korupce, které se od sebe liší podle osob, které jsou riziku korupce vystavovány. Podle Rysky a Průši se jedná o korupci byrokratickou a politickou.²³¹

Byrokratická korupce se váže k výkonu funkce úředníka veřejného sektoru. Někdy je také označována jako korupce při vymáhání nebo aplikaci zákonů. Tento druh korupce má z hlediska ekonomie několik znaků. Patří k nim zneužití pravomoci úředníka v rozporu s předpisy, kterými je povinen se řídit, nebo případně takové jednání, které stanovená právní pravidla nepředpokládají. Druhým znakem je předmět korupce, který je představován statkem, se kterým úředník disponuje. Tímto statkem může být například stavební povolení nebo vydání oprávnění k podnikání. Další rys vychází z pojetí korupce jako souboru trestných činů, u kterých je vyžadována příčinná souvislost mezi jednáním a následkem. Pro tento znak je použit pojem reciprocita mezi úředníkovým rozhodnutím a jeho očekávaným prospěchem. Posledním definičním prvkem je dopad korupce na ekonomickou rovnováhu, který nemusí být nutně negativní, ale způsobuje ovlivnění nabídky a poptávky po veřejných statcích. Autoři uvádějí, že byrokratickou korupci lze označit za černý trh s byrokratickými statky.²³²

Zatímco byrokratická korupce může nastat ve fázi postupu dle zákonů, politická korupce se objevuje v zákonodárném procesu u vrcholných politiků. Cílem politické korupce je za slíbenou výhodu ovlivnit rozhodování politika tak, aby prosadil přijetí zákona, který bude zvýhodňovat určitou zájmovou skupinu. Pojem politická korupce se částečně kryje s pojmy dobývání rent (rent-seeking) a lobbování, které označují úsilí zájmové skupiny se větší měrou podílet na již existujícím bohatství.²³³ Zahariadis uvádí, že lobby podstatně ovlivňuje směřování dotační politiky a je významnou součástí procesu vyjednávání o podobě poskytování vnitrostátních dotací.²³⁴

²³¹ RYSKA, P., PRŮŠA, J. *Korupce: Ekonomie vs. Mýty*. Praha: Institut Václava Klause, 2013. S. 18-22. ISBN 978-80-87806-03-6.

²³² RYSKA, P., PRŮŠA, J. *Korupce: Ekonomie vs. Mýty*. Praha: Institut Václava Klause, 2013. S. 18-22. ISBN 978-80-87806-03-6.

²³³ Tamtéž.

²³⁴ ZAHARIADIS, N. *State Subsidies in the Global Economy*. 1st ed. New York: Palgrave Macmillan, 2008. S. 23-36. ISBN 978-0-230-60379-0.

Korupce je postihována zejména zákonem č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „TZ“), ovšem pojem korupce se ve znění tohoto zákona nevyskytuje. Podle Transparency International pod definici korupce spadají především trestné činy přijetí úplatku podle ustanovení § 331 TZ, dále podplacení definované v ustanovení § 332 TZ a nepřímého úplatkářství podle ustanovení § 333 TZ.²³⁵ Tyto trestné činy jsou uvedeny v samostatném dílu, jsou zařazeny k trestným činům proti pořádku ve věcech veřejných uvedených v X. hlavě a jsou souhrnně označovány jako úplatkářství.

Ze zákonných znaků těchto trestných činů uvedených v § 331 - §333 TZ podle mého názoru vyplývá, že trestné činy úplatkářství postihují všechny potencionální aktéry korupčního jednání. Korupčními činiteli jsou zejména osoba uplácená a na druhé straně osoba uplácející. Pachatelem trestného činu přijetí úplatku a současně osobou uplácenou je osoba, která přijme úplatek nebo jeho slib v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu nebo v souvislosti s podnikáním. Trestného činu podplacení se naopak dopustí osoba uplácející, která úplatek poskytne, nabídne nebo slíbí také v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu nebo v souvislosti s podnikáním. Trestný čin nepřímého úplatkářství v sobě zahrnuje jednání strany uplácené i strany uplácející. Pachatelem tohoto trestného činu bude osoba, která si za poskytnutý, nabídnutý nebo slíbený úplatek zjedná ovlivnění výkonu pravomoci úřední osoby nebo osoba, která žádá nebo přijme úplatek za účelem působení na výkon pravomoci úřední osoby.

Podle Jelínka mají tyto trestné činy představující korupci společný objekt (objektem trestného činu jsou společenské vztahy, zájmy a hodnoty chráněné trestním zákonem²³⁶), kterým je zejména zájem na řádném, nestranném a zákonném obstarávání věcí obecného zájmu, příp. zájem na řádném výkonu podnikatelské činnosti v případě trestných činů přijetí úplatku a podplacení.²³⁷

Pro trestné činy úplatkářství je klíčové pojetí obstarávání věcí obecného zájmu, neboť spáchání těchto trestných činů je navázáno na naplnění definičních znaků tohoto pojmu. Domnívám se, že do definice obstarávání věcí obecného zájmu trestněprávní nauka zahrnuje poměrně rozsáhlý okruh činností, aby byl zajištěn co nejširší možný postih pachatelů. Jelínek

²³⁵ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Co je to korupce*. [online]. Transparency International – Česká republika, o. p. s., 2011. [cit. 2019-07-18]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/korupce/>

²³⁶ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. Praha: Leges, 2014. S. 170. ISBN 978-80-7502-044-4.

²³⁷ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. Praha: Leges, 2014. S. 838-839. ISBN 978-80-7502-044-4.

uvádí, že obstaráváním věcí obecného zájmu se rozumí rozhodovací nebo jiná související činnost, jejímž záměrem je splnění úkolů ve prospěch celé společnosti nebo alespoň její velké části. K těmto činnostem bývají zařazeny především činnosti na úrovni státu a územní samosprávy nebo činnosti zajišťující základní potřeby občanů. Za obstarávání věcí obecného zájmu se považuje také dodržování povinností stanovených právními předpisy nebo smluvně.²³⁸ Podle usnesení NS může být vztah k obstarání věci obecného zájmu přímý nebo nepřímý. Buď jde o případ samotného obstarávání věci obecného zájmu a rozhodování o něm nebo jde o spolupůsobení při obstarání věci obecného zájmu (např. výkon přípravných prací). Současně je vyžadováno, aby existovala mezi obstaráním věci obecného zájmu a úplatkem příčinná souvislost.²³⁹

Úplatkem je každá „*neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok.*“²⁴⁰ Podle výše uvedených ustanovení TZ je považováno za dokonáný trestný čin přijetí úplatku přímo či zprostředkovaně, také slib úplatku a přijetí tohoto slibu, nabídka úplatku nebo žádost o úplatek.

Úplatkářské trestné činy jsou páčány v souvislosti s výkonem pravomoci úřední osoby při obstarávání věcí obecného zájmu. Pojem úřední osoby je definován v ustanovení § 127 TZ a zahrnuje osoby uvedené v odst. 1 tohoto ustanovení, pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používá při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů. Pro účely korupčních trestných činů je pojem úřední osoby značně rozšířen ustanovením § 334 odst. 2 TZ a vztahuje se i na zahraniční úřední osoby, které nemusí splňovat obecnou definici úřední osoby dle ustanovení § 127 TZ. Úřední osoba může být pachatelem trestného činu přijetí úplatku nebo může představovat předmět útoku pachatele. K oblasti poskytování dotací se váže více trestných činů, kterým je věnován prostor v bodu 3.3.2 této rigorózní práce.

Z předchozího textu usuzuji, že pojem korupce v dotační oblasti lze chápat jako nežádoucí stav, který je způsoben sjednáním nepřípustné výhody nebo soukromého prospěchu za jakoukoliv formu protiplnění za současného porušení nebo narušení řádného plnění jakékoliv povinnosti v průběhu dotačního procesu.

Domnívám se, že pravděpodobnost výskytu korupčního jednání zvyšuje několik faktorů, které již byly částečně popsány v předchozích kapitolách. Patří k nim oprávnění pouze

²³⁸ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část.* Praha: Leges, 2014. S. 838-839. ISBN 978-80-7502-044-4.

²³⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. září 2010, č. j. 3 Tdo 814/2010.

²⁴⁰ Ustanovení § 334 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

jedné osoby rozhodovat o podmínkách udělení dotace a dalším postupu, rozvolněnost v rozhodování této osoby umožněná nejasnými interními pravidly, nejasná odpovědnost za přijatá rozhodnutí v dotačním procesu a snížená míra transparentnosti.

Ekonomové pro účely popisu trhu ovlivněného korupčním jednáním rozlišují korupci na byrokratickou a politickou podle toho, zda se jedná o ovlivňování osob nadaných rozhodovací pravomocí při přijímání zákonů nebo při jejich vymáhání. Korupce je významným faktorem, který působí změny v poptávce a nabídce po veřejných statcích. Znaky korupce jsou zahrnuty také v definicích trestných činů přijetí úplatku, podplacení a nepřímého úplatkářství. Shodně s ekonomickou teorií i trestněprávní nauka považuje za podstatu spáchání trestných činů úplatkářství souvislost reprobovaného jednání s pravomocí úřední osoby obstarávat věci obecného zájmu. Tyto trestné činy postihují nedovolené jednání všech osob účastnících se korupce přímo i nepřímo a zahrnují dle mého názoru oba druhy korupce rozlišované ekonomii.

3.3.2 Dotační podvod a další trestné činy související s dotačním právem

Vedle trestných činů, které jsou souhrnně označovány za úplatkářství, lze k závažnému porušení povinností plynoucích z dotačního práva zařadit také dotační podvod. Trestný čin dotačního podvodu je upraven v ustanovení § 212 V. hlavy TZ a řadí se k trestným činům proti majetku. Podle Jelínka má dotační podvod kazuistickou skutkovou podstatu²⁴¹ a je ve vztahu speciality k trestnému činu podvodu dle ustanovení § 209 TZ.²⁴²

Podstatou trestného činu podvodu je dle ustanovení § 209 TZ obohacení pachatele nebo jiného uvedením někoho v omyl, využitím něčího omylu nebo zatajením podstatných skutečností, čímž způsobí škodu na cizím majetku v určitém rozsahu. Z této obecné podstaty vychází objektivní stránka dotačního podvodu, která předpokládá konkrétní způsob jednání pachatele, následek trestného činu a příčinnou souvislost mezi nimi.

Dotační podvod obsahuje podle Šámala dvě základní skutkové podstaty. K první z nich uvedené v ustanovení § 212 odst. 1 TZ se řadí uvedení nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů v žádosti o poskytnutí dotace, subvence nebo návratné finanční výpomoci nebo příspěvku nebo zamlčení podstatných údajů.²⁴³

Objektivní stránka první základní skutkové podstaty se váže na žádost o poskytnutí dotace, subvence nebo návratné finanční výpomoci. Tato skutková podstata by měla chránit majetek a majtková práva poskytovatele dotací a dalších zmíněných prostředků. Šámal uvádí,

²⁴¹ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část.* Praha: Leges, 2014. S. 660. ISBN 978-80-7502-044-4.

²⁴² Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2001, sp. zn. 7 To 411/2001.

²⁴³ ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník.* Praha: C.H.Beck, 2012. S. 2120-2128. ISBN 978-80-7400-428-5.

že trestnost dotačního podvodu podle tohoto odstavce není podmíněna vyláčením poskytnutí dotace ani uvedením poskytovatele v omyl nebo využitím jeho omylu, jako je to vyžadováno u podvodu podle § 209 TZ. Zákodárce neuvedl spodní hranici způsobené škody, z čehož vyplývá, že pro dokonání tohoto trestného činu není třeba vůbec majetkovou škodu způsobit. Jedná se o úmyslný trestný čin, který může spáchat fyzická i právnická osoba, která je přímo žadatelem o dotaci nebo která žádost o dotaci vyhotoví.²⁴⁴ Pachatele trestného činu dotačního podvodu nezavazuje trestní odpovědnosti ani skutečnost, že poskytovatel dotace nesplnil všechny své povinnosti a mohl spolupůsobit na vznik škody.²⁴⁵

Druhým způsobem jednání, které naplňuje znaky základní skutkové podstaty dotačního podvodu plynoucí z ustanovení § 212 odst. 2 TZ, je použití prostředků v určitém rozsahu získaných účelovou dotací, subvencí nebo návratnou finanční výpomocí nebo příspěvkem na jiný než určený účel.²⁴⁶

K druhé základní skutkové podstatě lze navíc uvést, že se vztahuje pouze k užití prostředků získaných účelovou dotací a dalšími uvedenými způsoby na jiný než sjednaný účel v nikoliv malém rozsahu. Měla by cílit na ochranu cizího majetku ve formě účelových dotací, subvencí, finančních výpomocí či příspěvků před jejich zneužíváním k jinému účelu. V souladu s výkladovým pravidlem dle ustanovení § 138 TZ je rozsah použití prostředků na jiný než stanovený účel určen v hodnotě nejméně 25 000 Kč.²⁴⁷

Ustanovení § 212 TZ upravující trestný čin dotačního podvodu je blanketní právní normou, neboť používá termíny dotace, subvence, návratné finanční výpomoci nebo příspěvku, které nejsou v TZ definovány. Šámal pro výklad těchto pojmů užívá definice uvedené v nauce o finančním právu.²⁴⁸ Všechny uvedené pojmy odpovídají vymezení v kapitole 2.3 této rigorózní práce.

Dotační podvod je považován za tzv. předčasně dokonaný trestný čin, který postihuje přípravu nebo pokus trestného činu stejně jako dokonaný trestný čin.²⁴⁹ O předčasně dokonaný trestný čin se bude jednat pouze v případě ustanovení § 212 odst. 1 TZ (tj. v případě uvedení nepravdivých nebo hrubě zkreslených údajů v žádosti o poskytnutí

²⁴⁴ ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník*. Praha: C.H.Beck, 2012. S. 2120-2128. ISBN 978-80-7400-428-5.

²⁴⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 8. 2016, sp. zn. 8 Tdo 858/2016-20

²⁴⁶ ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník*. Praha: C.H.Beck, 2012. S. 2120-2125. ISBN 978-80-7400-428-5.

²⁴⁷ Tamtéž.

²⁴⁸ ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník*. Praha: C.H.Beck, 2012. S. 2121-2122. ISBN 978-80-7400-428-5.

²⁴⁹ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. Praha: Leges, 2014. S. 284. ISBN 978-80-7502-044-4.

dotace, subvence nebo návratné finanční výpomoci nebo příspěvku nebo zamlčení podstatných údajů), jehož skutková podstata odpovídá zvláštní formě přípravy trestného činu a u kterého není vyžadován účinek vyjádřený kvalitativním hlediskem.²⁵⁰

Podle stanoviska Nejvyššího státního zastupitelství se může pachatel trestného činu dotačního podvodu dopustit v jednočinném souběhu s trestným činem poškození finančních zájmů Evropské unie dle ustanovení § 260 TZ. Jednočinný souběh²⁵¹ nastane „*tam, kde v důsledku podvodného jednání pachatele bude dotčen jak majetek Evropských společenství (zejména může dojít k úbytku takového majetku, příp. ke zneužití či neefektivnímu zacházení s finančními prostředky z něho poskytnutými), tak majetek jiného poskytovatele finančních prostředků, zpravidla majetek soustředěný ve veřejných zdrojích České republiky.*“²⁵² Půjde tedy zejména o projekty spolufinancované EU a ČR.

Podle ustanovení § 260 TZ se pachatel dopustí trestného činu poškození finančních zájmů Evropské unie, pokud vyhotoví, použije nebo předloží nepravdivé, nesprávné nebo neúplné doklady či údaje v nich obsažené nebo takové doklady či údaje zatají s cílem umožnit nesprávné použití či zadržování finančních prostředků nebo zmenšení zdrojů ze souhrnného rozpočtu EU nebo z rozpočtů, které jsou EU spravovány. Pod druhou základní skutkovou podstatu spadá neoprávněné zkrácení nebo použití finančních prostředků tvořící příjmy nebo výdaje souhrnného rozpočtu EU nebo rozpočtů spravovaných EU.

Jak vyplývá z výše zmíněných informací, trestný čin dotačního podvodu páchá zpravidla žadatel či příjemce dotace. Poskytovatel dotace se trestného činu dotačního podvodu dopustit nemůže, nicméně i on může spáchat trestný čin související s porušováním povinností při poskytování dotací. K trestným činům v oblasti poskytování a přijetí dotací lze dále zařadit trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329 TZ).

Základní skutková podstata trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby spočívá dle ustanovení § 329 odst. 1 TZ v nežádoucím jednání úřední osoby, jejímž úmyslem je způsobit jinému škodu, jinou újmu nebo opatřit sobě či jinému neoprávněný prospěch. Zneužití svěřené pravomoci může nabývat podoby výkonu pravomoci způsobem, který odporuje zákonu, dále

²⁵⁰ DRAŠTÍK, A. a kol. *Trestní zákoník. Komentář. 1. díl.* Praha: Wolters Kluwer, 2015. S. 1271. ISBN 978-80-7478-790-4

²⁵¹ Za jednočinný souběh trestněprávní teorie označuje jeden skutek, kterým bylo spácháno více trestných činů.

²⁵² ZEMAN, P. *Stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k otázce jednočinného souběhu trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 trestního zákoníku s trestným činem dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku a jednočinného souběhu trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 trestního zákoníku s trestným činem zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku.* In Sbíрка výkladových stanovisek nejvyššího státního zastupitelství. 2011, č. 3.

překročení vlastní pravomoci nebo omisivní nesplnění povinnosti plynoucí ze svěřené pravomoci.

Spáchání tohoto trestného činu nevyklučuje souběh s dalšími trestnými činy. Souběh trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby a přijetí úplatku spáchaný v průběhu dotačního procesu potvrzuje usnesení NS. Podle NS pachatel jako ředitel Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad v souvislosti s obstaráním věcí obecného zájmu opakovaně žádal o úplatky pro zajištění úspěchu konkrétního projektu. Jednal tak v rozporu s povinnostmi úředníka územního samosprávného celku tím, že nerozhodoval nestraně a narušil tak důvěryhodnost územního samosprávného celku, jednal ve střetu zájmů veřejných s osobními, porušil povinnost mlčenlivosti projednáváním záležitostí dotačního procesu s nepovolanými osobami a zneužil informace získané v souvislosti s výkonem funkce ředitele úřadu.²⁵³

Předpokládám, že s nakládáním s dotacemi souvisí také další trestné činy, které budou souviset s jednáním, které spočívá v dispozici s dotačními prostředky. Mohlo by se jednat o trestný čin porušení povinnosti při správě cizího majetku (§ 220 TZ) nebo o trestné činy v oblasti veřejných zakázek (zejména sjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256 TZ) a pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257 TZ)), podle jejichž pravidel musí příjemce dotace postupovat při výběru dodavatele plnění financované dotací, stanoví-li mu tuto povinnost dotační pravidla.

Z předchozího textu vyplývá, že trestní právo přímo cílí na nežádoucí jednání příjemce, když v předpisech trestního práva zavádí trestný čin dotačního podvodu. Jedná se ovšem o trestný čin, který se vyznačuje kazuistickou skutkovou podstatou. To znamená riziko neúplné aplikace tohoto ustanovení TZ na všechna jednání, která by mohla být klasifikována jako podvod v oblasti dotačního práva. Trestní předpisy pamatují také na další účastníky dotačního procesu. Úředníci na straně poskytovatele dotací se mohou dopustit trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby. Osoby vystupující na straně poskytovatele i příjemce dotace se mohou dopustit trestného činu poškození finančních zájmů EU, trestných činů úplatkářství a dalších trestných činů s dotacemi souvisejícími.

3.3.3 Navrhovaná východiska

Domnívám se, že předcházet rizikům korupce a dalším dotačním trestným činům lze zejména dodržováním pravidel transparentnosti, které by v konečném důsledku mělo vést k hospodárnému použití veřejných prostředků. Níže jsou uvedeny dílčí návrhy na vytvoření

²⁵³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. dubna 2014, sp. zn. 8 Tdo 1376/2013

takových podmínek a pravidel pro jednání subjektů dotačního vztahu, které zaručí zachování nebo zvýšení transparentního nakládání s dotacemi.

Podle Ochrany je dodržování transparentnosti podmínkou pro řádné fungování více oblastí, které souvisí s výkonem veřejné správy. Jedná se o transparentnost v přijímání rozhodnutí, v rozpočtovém rozhodování a správě těchto rozpočtů, ve strategickém plánování, ve veřejných zakázkách, ve smluvních vztazích a ve výběru zaměstnanců. Pro tyto oblasti je souhrnně doporučováno zpřístupnit všechny projednávané informace pro veřejnost. Témata a dokumenty, které jsou předmětem budoucího rozhodování, a také výstupy těchto rozhodnutí by měly být včas zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup. Dalším společným doporučením, které by mělo vést k posílení transparentnosti, je nutnost stanovit a dodržovat pravidla postupu v rozhodování o výše uvedených záležitostech.²⁵⁴

Domnívám se, že i v případě dotačního práva mohou uvedené postupy přispět k průhlednějšímu rozhodování o poskytnutí dotace a k uveřejnění dostatečně jasných informací o použití těchto finančních prostředků. Všechny výše uvedené oblasti související s výkonem veřejné správy podstatným způsobem zasahují do dotačního procesu.

Transparentnost v rozhodování lze uplatnit při posuzování žádostí o dotaci či investičního záměru a konečného rozhodnutí. Jak již bylo uvedeno výše, poskytovatel by měl dle mého názoru disponovat podrobnými interními předpisy, které stanoví závazný procesní postup při rozhodování o poskytnutí dotací v souladu s dotačními podmínkami včetně určení příslušných osob (např. v podobě komise), které budou za konečné rozhodnutí odpovědné. Domnívám se, že transparentnosti rozhodování o dotacích by také přispělo, pokud by poskytovatel pořizoval protokol, který by obsahoval záznam o všech procesních krocích osob oprávněných k rozhodování o dotaci a zároveň odůvodnění učiněných rozhodnutí. Tento protokol by mohl mít podstatný význam při kontrole a prošetřování řádného nakládání s veřejnými prostředky. Podle Ochrany se zvýšením transparentnosti v rozhodování zlepši možnost sledovat použití principu ekonomické racionality při alokaci finančních prostředků a zároveň se posílí odpovědnostní vztah mezi politikem a veřejností.²⁵⁵

Domnívám se, že rozpočtová transparentnost a současně expertně provedené a průhledné strategické plánování jsou klíčové již při úvahách o použití dotačních prostředků a dále při samotném nakládání s dotacemi a jejich následné kontrole. Předpokládám, že zveřejnění záměru veřejné správy poskytovat veřejné prostředky na stanovený účel předem

²⁵⁴ OCHRANA, F., PŮČEK, M. J., PLAČEK, M. *Detecting and Reducing Corruption Risk and Fraud in the Public Sector*. Praha: Carolinum Press, 2017. S. 69-74. ISBN 978-80-246-3589-7.

²⁵⁵ Tamtéž.

zjednodušuje potencialním žadatelům o dotaci jejich investiční plánování v návaznosti na finanční prostředky, které mohou prostřednictvím dotace přijmout. Současně je zveřejněním rozpočtů, záměrů a strategií podporováno začlenění veřejnosti, která je takto informována o směřování veřejné správy a může případně činit kroky pro vyjádření nesouhlasu nebo pro vyvolání přezkumu hospodárnosti zamýšlené alokace veřejných prostředků.

Transparentnost ve veřejných zakázkách se v dotační sféře bude aplikovat jen za předpokladu, že dotační podmínky vymezí, že se má žadatel, resp. příjemce dotace alespoň zčásti řídit pravidly plynoucími ze zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“). Právo veřejných zakázek zahrnuje vlastní procesní instituty, kterými je transparentnost podporována. Mohou jimi být např. přísná procesní pravidla stanovená pro zajištění nediskriminačních zadávacích podmínek, pravidla pro hodnocení a výběr dodavatele nebo povinnost zadavatele zveřejňovat podstatné dokumenty o veřejných zakázkách na profilech zadavatele a ve věstnících veřejných zakázek.

Publicita smluvních vztahů o poskytnutí dotace, resp. obecná povinnost poskytovatele dotací zpřístupnit základní údaje o příjemci, který přijal veřejné prostředky, je dle mého názoru základním předpokladem pro možnou kontrolu vynaložených finančních prostředků specializovanými kontrolními orgány a veřejností. Pouze na základě této povinnosti se může veřejnost dozvědět podstatné údaje o dotaci a vůbec to, že k poskytnutí konkrétní dotace došlo. Z těchto dat pak může veřejnost vycházet a na základě dalších informací posuzovat, zda dochází k řádnému plnění povinností obsažených v dotačních podmínkách. Uveřejnění dotačních smluvních vztahů je zajištěno zákonem č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv (dále jen „zákon o registru smluv“). Podle ustanovení § 6 zákona o registru smluv je pro nabytí účinnosti těchto smluv nutné, aby povinné subjekty uvedené v ustanovení § 2 zákona o registru smluv, které jsou stranou takových smluv, tyto smlouvy náležitým způsobem uveřejnily. Podle Boudy této povinnosti podléhají všechny veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu a z rozpočtů ÚSC nebo grantové smlouvy uzavřené dle ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků.²⁵⁶ Informace o fázi poskytování dotací, jejich sledování a kontrolu zajišťuje také veřejnosti nepřístupný informační systém RISPF nebo pro veřejnost přístupný informační systém CEDR. Pro zvýšení veřejné

²⁵⁶ BOUDA, P. *Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016. S. 22-23. ISBN 978-80-7400-626-5.

dostupnosti informací o dotacích doporučuje Shaffer také zapojit neziskové organizace, které mohou plnit důležitou informační roli především v situacích, kdy potřebné informace chybí nebo jsou nedostatečné.²⁵⁷

Poslední sféra transparentnosti zaměřující se na výběr zaměstnanců je dle mého mínění významná především pro předcházení vzniku korupce, tj. úplatkářských trestných činů, kterých se mohou dopustit úředníci jako zaměstnanci poskytovatele, a dalších dotačních trestných činů. Pouze zaměstnanci vědomi si svých povinností a sankcí za jejich porušení, budou schopni vykonávat své pracovní povinnosti s nižší mírou pravděpodobnosti vnějšího ovlivnění. Soudím, že transparentnost této oblasti bude zajištěna především dodržováním interních předpisů, které budou rizika předvídat a nabízet postupy, které nebezpečí minimalizují.

Předpokládám, že cílem doporučení uvedených v předchozích odstavcích by mělo být zvýšení důvěry veřejnosti v řádný postup veřejných institucí, ochota účastnit se veřejného života a identifikace občanů s politickým uspořádáním tak, jak uvádí Korbel.²⁵⁸ Mám za to, že stupeň transparentnosti zároveň ovlivňuje úroveň možné detekce korupce a dalších trestných činů. Bude-li transparentnost podporována ve všech popsanych oblastech, mělo by být sníženo riziko vzniku těchto negativních dopadů.

3.4 Problematické aspekty dotačních dokumentů

Následující text je zaměřen na identifikaci některých rizik vznikajících při nastavování pravidel pro poskytování dotací v klíčových dotačních dokumentech. Dodržování procesních povinností nebo vytváření povinných výstupů ve stanovené formě je upraveno zejména ve velkých rozpočtových pravidlech a rámcově také v malých rozpočtových pravidlech. Náležitosti dotačních dokumentů programového financování upravuje dále Pokyn MF.

Dostatečně přesné sestavení pravidel a podmínek obsažených v dokumentech, které vznikají v rámci přípravné fáze dotačního procesu, je základním předpokladem pro zajištění hospodárného poskytnutí dotace nebo uplatnění sankčních postupů v případě porušení stanovených podmínek.

Novela velkých rozpočtových pravidel č. 367/2017 Sb. přinesla podstatnou změnu procesu poskytování dotací, a tím také nové požadavky na obsah některých dotačních

²⁵⁷ SHAFFER, G. *Transparency and the Governance of Subsidies*. [online]. 2016. S. 5-6. [cit. 2020-02-16]. In: American Society of International Law, Proceedings, 2016, Forthcoming; UC Irvine School of Law Research Paper No. 2016-32. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2782553

²⁵⁸ KORBEL, F. *Právo na informace: Komentář*. Praha: Linde, 2005. S. 48. ISBN 80-7201-532-X.

dokumentů. Došlo k přijetí nových ustanovení § 14g až § 14q velkých rozpočtových pravidel, která podrobným způsobem stanovují proces zveřejnění výzvy k podání žádosti, podání žádosti o poskytnutí dotace, samotné rozhodnutí a další formální náležitosti, které mohou celý dotační proces zprůhlednit. Ustanovení § 14q upravuje vztah dotačního procesu a SŘ. Důvodová zpráva uvádí, že poskytování dotací je výkonem veřejné správy, a proto bude řízení o poskytnutí dotace podléhat SŘ s výhradou vyloučení konkrétních ustanovení v SŘ.²⁵⁹ Řízení o poskytnutí dotace vede dle ustanovení § 14g velkých rozpočtových pravidel poskytovatel a jeho jediným účastníkem je žadatel o dotaci. Poskytovatelé dotací jsou taxativně vymezeni v ustanovení § 14 odst. 2 tohoto zákona, nicméně podle předchozího ustanovení § 14g může poskytovatel některými činnostmi pověřit také právnickou osobu nebo jinou organizační složku státu veřejnoprávní smlouvou uzavřenou podle příslušných ustanovení SŘ.

Díličí změny definice dotačního programu chystá také novela velkých rozpočtových pravidel projednávaná v Poslanecké sněmovně, která v ustanovení § 12 velkých rozpočtových pravidel konkretizuje definici programu a rozlišuje v rámci programu dotační investiční a neinvestiční akce a výdajové neinvestiční akce.²⁶⁰

3.4.1 Dokumentace programu

Je-li dotace poskytována prostřednictvím programu, dokumentace programu představuje klíčový dokument, který sestavuje správce programu. Dokumentace programu by měla být zastřešujícími pravidly, od kterých se odvíjí následná podoba dotačního procesu a všech ostatních dokumentů. Náležitosti dokumentace programu jsou vyjmenované v ustanovení § 12 velkých rozpočtových pravidel a podrobně stanovené v čl. 3 Pokynu MF.

Dle § 12 odst. 2 velkých rozpočtových pravidel musí dokumentace programu vždy obsahovat jeho identifikační údaje, členění na podprogramy, harmonogram přípravy a realizace, zdroje financování zjištěných potřeb programu (bilance potřeb a zdrojů) a cíle programu s jejich technickým a ekonomickým zdůvodněním a vyhodnocení efektivnosti.

Pokyn MF doplňuje náležitosti dokumentace programu o určení povinného obsahu dalších dotačních dokumentů (zejména investičního záměru, žádosti o poskytnutí dotace, rozhodnutí o poskytnutí dotace či stanovení výdajů a dokumentace akce, tj. výzva k podání žádostí). Dokumentace programu musí dále obsahovat předepsaný postup pro vyplácení dotace

²⁵⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 367/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

²⁶⁰ Sněmovní tisk 567/0, část č. 1/6. *Novela z. o rozpočtových pravidlech*. [online]. Poslanecká sněmovna, VIII. Volební období. S. 4. [cit. 2019-11-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=567&CT1=0>

příjemci a dodavateli na zálohy či úhrad faktur včetně úhrad daně z přidané hodnoty a kontroly tohoto čerpání. Zároveň jsou zde stanovena pravidla výkonu kontroly správcem programu v průběhu celého dotačního procesu na úrovni programu, podprogramů i jednotlivých akcí.

Dokumentace programu stanovuje také kritéria pro zadání akce, kterými se rozumí zadávací podmínky veřejné zakázky financované dotací z programu. Dotační podmínky programu mohou nařídít použití ZZVZ jako celku, mohou určit pouze některá ustanovení, kterými se musí příjemce při výběru dodavatele řídit, nebo mohou ZZVZ vyloučit a definovat vlastní pravidla volby dodavatele. Je-li programem dána povinnost postupovat podle ZZVZ, příjemce dotace se stává zadavatelem, z čehož mu vyplývají povinnosti celého procesního ZZVZ (např. uveřejňování zadávacích podmínek na profilu zadavatele a ve věstnících veřejných zakázek nebo dodržování lhůt pro přijetí a vypořádání námitek) včetně dozoru ÚOHS nad zadáváním jeho veřejné zakázky. Porušení povinností plynoucích ze ZZVZ může být považováno za porušení rozpočtové kázně v souladu s ustanovením §14e odst. 1 velkých rozpočtových pravidel.

Riziko sestavování programu lze podle mého názoru spatřovat zejména v nesprávném nebo neúplném nastavení jeho pravidel, které může plynout z nedostatečné přípravy správce programu, resp. poskytovatele na zahájení dotačního procesu. Neúplná programová pravidla mohou vést k nepředpokládanému postupu subjektů dotačního vztahu, mohou odrazovat žadatele od podávání žádostí o poskytnutí dotace, mohou zahrnout do dotačního procesu režim ZZVZ s povinností dodržet všechny lhůty, které mohou kolidovat s termíny programu či výzvy, a zvyšovat riziko napadení postupu poskytovatele u soudů a dalších dozorových orgánů.

Domnívám se, že by správce programu měl před samotným rozhodnutím o tvorbě programové dokumentace zvážit nejenom potřebnost programu a jeho ekonomické dopady, ale také využití a provázanost všech procesních a hmotněprávních institutů a stanovených lhůt tak, aby podmínky programu směřovaly k proveditelnosti akce. Pravidla v dokumentaci programu a v následně vydaných dokumentech by měla být vymezena natolik konkrétně a přesně, aby nenastaly pochybnosti o požadovaném postupu příjemce i poskytovatele v průběhu dotačního procesu. Významné ovlivnění podoby dotačního procesu ze strany poskytovatele potvrzuje také rozsudek NSS, když uvádí, že: *„Je to poskytovatel dotace, který primárně svým rozhodnutím vytváří právní rámec, v jehož mezích má příjemce dotace povinnost se pohybovat. Pokud zvolí při stanovení povinností neurčité právní pojmy, které nemají jednoznačnou zákonnou definici, musí následně unést i případné negativní*

*důsledky vyplývající z již ustálené zásady, dle které nelze neurčitost právního pojmu v dohodě o poskytnutí prostředků klást k tíži příjemci finančních prostředků jakožto slabší strany.*²⁶¹

Z výše uvedeného textu vyplývá, že dokumentace programu plní roli základního dokumentu, od kterého se odvíjí způsob vedení dotačního procesu, postup dotačních subjektů, podoba navazujících dotačních dokumentů a samotné řádné poskytnutí dotace. Vytváří se v přípravné fázi dotačního procesu a její přípravě by měla být věnována náležitá pozornost.

Dle mého názoru by měl program obsahovat jasná a nediskriminační pravidla. Požadavky uvedené v programu by měly vycházet z jeho cílů a měly by mít obecnější charakter, aby byly platné pro všechny později realizované akce. Dokumentace programu je zároveň základním východiskem pro další dokumenty a výzvy, které pravidla uvedená v programu konkretizují a stanovují přesné termíny požadovaných právních jednání žadatelů. Podle dokumentace programu jsou přijímána rozhodnutí v navazujících fázích dotačního procesu. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby dokumentace programu obsahovala veškeré principy, které je nutné pro řádné poskytnutí dotace zachovat, tj. především principy hospodárnosti a transparentnosti.

3.4.2 Výzva k podání žádostí o dotaci

Výzva k podání žádostí o dotaci (dále také jako „výzva“) je prvním dokumentem, kterým poskytovatel vyzývá potencionální žadatele o dotaci k účasti v dotačním programu. Podle rozsudku NSS je výzva k podání žádostí *„dokument dotační politiky státu, v němž v rámci schváleného dotačního programu příslušný orgán vyzývá zájemce o dotace k předkládání žádostí a stanoví, v jakém období lze žádosti podávat, jaký objem finančních prostředků bude přerozdělen, komu a na co lze dotaci poskytnout.“*

Výzvy k podání žádostí o dotace se rozlišují na dva druhy podle časového období, po kterou je výzva k podání žádostí platná. Jedná se buď o výzvu průběžnou, která je časově neomezená, nebo kolovou výzvu s omezenou časovou platností.²⁶² Výzva obsahuje podrobné údaje a požadavky nutné pro správné vypracování žádosti o poskytnutí dotace včetně konečných termínů pro podávání žádostí, kritérií hodnocení nebo okruhu oprávněných žadatelů.

Výzva k podání žádostí o dotaci je upravena zejména v ustanovení § 14j velkých rozpočtových pravidel. Z tohoto ustanovení vyplývá povinnost poskytovatele tuto výzvu

²⁶¹ Rozsudek NSS ze dne 14. července 2017, č. j.: 2 Afs 208/2016-52

²⁶² PORTÁL ODBORU STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ MINISTRESTVA VNITRA ČR. *Výzva (k předkládání žádostí)*. [online]. [cit. 2019-10-15]. Dostupné z: <http://www.osf-mvcr.cz/slovník/vyzva-k-predkladani-zadosti>

zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup alespoň 30 dní před koncem lhůty pro podávání žádostí. Zmíněny jsou také obsahové náležitosti výzvy k podání žádosti, mezi něž patří zejména věcné zaměření oblasti, která bude dotací podpořena, okruh oprávněných žadatelů, lhůta pro podání žádosti a další požadavky. Toto ustanovení dále upravuje tři situace porušení předepsaných podmínek ve výzvě, za kterých je poskytovatel povinen dotační řízení zastavit. Jedná se o podání žádosti po lhůtě pro podávání žádostí, podání žádosti neoprávněným žadatelem a podání žádosti s vadami, jejichž opravu výzva k podání žádosti nepřipouští.

Ve výzvě je také vhodné předem upravit možnost zastavení řízení v případě úmrtí či zániku žadatele, které upravuje ustanovení § 141 velkých rozpočtových pravidel. Podle Strnadové je také vhodné ve výzvě uvést pravidla pro další postup poskytovatele v případě vydání zamítavého rozhodnutí. Poskytovatel může předem stanovit, zda může být původní zamítavé rozhodnutí změněno novým rozhodnutím tak, že dotace bude poskytnuta či nikoliv.²⁶³

Výzva k podání žádosti o dotaci může být předmětem soudních sporů, neboť vytváří detailní rámec pro proces poskytnutí dotace. V níže popsaném rozsudku NSS byly definovány meze přezkumu výzvy a otázka možnosti napadení výzvy žalobou o nezákonném zásahu správního orgánu dle znění ustanovení § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“). Žalobce zpochybnil rozhodnutí poskytovatele omezit ve výzvě k podání žádostí okruh žadatelů na určité právní formy, neboť sám tuto podmínku nesplňoval a uvedený postup poskytovatele považoval za diskriminační.

V rozsudku NSS uvedl, že soudní kontrola veřejné správy je limitována na poskytování ochrany veřejným subjektivním právům. Rozhodování o konkrétních oblastech veřejného zájmu, které budou podporovány, o podmínkách a okruhu potencionálních žadatelů nemohou správní soudy posuzovat, neboť se jedná o otázku politickou. Podle NSS má proto stát až do okamžiku rozhodnutí o poskytnutí nebo neposkytnutí dotace možnost volné úvahy o účelu, který bude dotací podporovat. Přezkum postupu poskytovatele správním soudem bude možný až po rozhodnutí poskytovatele o konkrétních právech a povinnostech žadatele podle stanovených pravidel ve výzvě k podání žádostí.²⁶⁴ Rozsudek v závěru uvádí: „Výzva

²⁶³ STRNADOVÁ, Z. *Co by měl vědět příjemce dotace*. Praha: GRADA Publishing, 2019. S. 16. ISBN 978-80-247-3076-9.

²⁶⁴ Rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 7/2018-39.

*k podávání žádostí o dotaci je aktem veřejné správy, který nemůže být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s., neboť se vůbec nejedná o úkon mířící proti konkrétním subjektům, který by byl způsobilý zasáhnout do práv jednotlivce.*²⁶⁵ Kasační stížnost žalobce byla NSS zamítnuta a tím bylo potvrzeno usnesení Městského soudu v Praze o odmítnutí žaloby o nezákonném zásahu správního orgánu z důvodu nepřipustnosti žalobního důvodu.

Dle mého mínění by měl poskytovatel dotace pečlivě zvážit všechny situace, které mohou při dotačním procesu nastat, a podle toho ve výzvě náležitě upravit postup pro každou možnou variantu. Měl by vymezit takové podmínky, které mu umožní dostatečně pružně reagovat na nastalý případ, a zároveň určit pravidla, která budou stanovená natolik detailně, aby zabránila žadatelům v nepředpokládaném postupu. Pravidla by měla být vytvořená v souladu s potřebami poskytovatele, s vytyčenými cíli a s právní úpravou.

Dotační řízení je jednou z forem správního řízení, na které se aplikují ustanovení SŘ. V případě dotačního řízení však dle mého názoru lze identifikovat některé odlišnosti, které z poskytování dotací činí specifický typ řízení, na který reaguje také právní úprava. Jedinečnost dotačního procesu tkví především ve volné úvaze poskytovatele o účelu, který dotací podpoří, a o podmínkách, které pro poskytování dotací nastaví. Z tohoto důvodu jsou dle ustanovení § 14q velkých rozpočtových pravidel vyloučena některá pravidla SŘ jako *lex generalis* neodpovídající charakteristice dotačního řízení a rozdílně upravující postup správního orgánu, který na rozdíl od poskytovatele dotace zpravidla nepostupuje na základě volné úvahy a který je povinen jednat pouze způsobem stanoveným právními předpisy. Z použití jsou vyloučena ustanovení obecně upravující žádost, zhojení vad podání, řízení o výběru žádosti, lhůty pro správní rozhodnutí, obranu proti nečinnosti správního orgánu, společné řízení o všech žádostech a prominutí zmeškání úkonu, povolení zpětvzetí nebo změny obsahu podání.

Jak je z předchozích odstavců patrné, podoba dotačního procesu a jeho cíle jsou výsledkem politického rozhodnutí a jsou zcela v dispozici poskytovatele dotace. Poskytovatel na základě svého rozhodnutí vynakládá vlastní finanční prostředky na stanovený účel, jejichž vydání není povinností, kterou by stanovoval právní předpis. Poskytovatel podle svého uvážení vytváří v souladu s dokumentací programu výzvu k podání žádostí o dotaci, která obecně stanovené požadavky programu konkretizuje. Volnost ve stanovení pravidel ve výzvě se promítá také do právní úpravy a vylučuje některá ustanovení SŘ z použití, neboť velká rozpočtová pravidla obsahují speciální právní úpravu. Samotná pravidla obsažená

²⁶⁵ Rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 7/2018-39.

ve výzvě nemohou být napadena žalobou o nezákonném zásahu správního orgánu, neboť nezasahují do práv jednotlivců. Jejich povaha může být posouzena až v souvislosti s vydáním rozhodnutí o poskytnutí nebo neposkytnutí dotace na základě výzvy.

Stejně jako u tvorby dokumentace programu lze poskytovatelům doporučit dostatečnou přípravu pro nastavení pravidel ve výzvě tak, aby odpovídala požadavkům právních předpisů, principům hospodárnosti a transparentnosti a návaznosti na obecnější údaje obsažené v dokumentaci programu.

3.4.3 Žádost o poskytnutí dotace a investiční záměr

Žádost o poskytnutí dotace je dokument vytvářený žadatelem o dotaci. Pro zvýšení pravděpodobnosti kladného výsledku posouzení podané žádosti je nutné splnit náležitosti uvedené ve velkých nebo malých rozpočtových pravidlech a další podmínky stanovené ve výzvě k podání žádostí o dotaci.

Před samotným podáním žádosti je dle Whiteové vhodné náležitě posoudit, zda je žadatel o dotaci schopen splnit veškeré dotační podmínky týkající se např. budoucích závazků plynoucích z přijetí dotace či kategorií podporovaných příjemců dotace nebo zda bude mít žadatel dostatek času na přípravu a samotné vytvoření žádosti o dotaci.²⁶⁶

Zákonné požadavky žádosti uvádí ustanovení § 14 odst. 3 velkých rozpočtových pravidel a ustanovení § 10a odst. 3 malých rozpočtových pravidel. Patří k nim uvedení identifikačních údajů žadatele a poskytovatele, požadované částky, účelu a předpokládané lhůty pro dosažení tohoto účelu, dalších podkladů nutných pro rozhodnutí poskytovatele, identifikaci výzvy k podání žádostí a doplňující informace o právnické osobě (informace o osobách jednajících za právnickou osobu, o osobách s podílem v této právnické osobě a o podílech této právnické osoby na jiných osobách a jeho výši).

Žadateli o dotaci je zároveň doporučováno, aby pro zvýšení úspěšnosti podané žádosti zajistil náležitou vizuální formu žádosti, uvedl v žádosti kontaktní osobu, podal žádost v požadovaném formátu, vyvaroval se gramatických chyb, nepodával svou žádost na poslední chvíli tak, aby předešel negativnímu prvnímu dojmu z podané žádosti.²⁶⁷

Aby žadatel zabránil zastavení řízení o poskytnutí dotace, měl by dodržet stanovené termíny pro podání žádostí, podat žádost jako oprávněný žadatel a se skutečnostmi, které jsou pravdivé a realizovatelné. Trpí-li žádost vadami, další postup poskytovatele je závislý

²⁶⁶ WHITE, V. P. *Grants: How to Find Out About Them and What to Do Next*. New York: Plenum Press, 1975. S. 173-174. ISBN 978-0-306-30842-0.

²⁶⁷ BAUER, D. G. *The "how to" grants manual: successful grantseeking techniques for obtaining public and private grants*. 6th ed. Westport: Praeger Publishers, 2007. S. 169-171. ISBN 978-0-275-99790-8.

na pravidlech uvedených ve výzvě k podání žádostí. Podle znění § 14k velkých rozpočtových pravidel k zastavení řízení dojde v případě vyloučení možnosti odstranění takových vad. Pokud byla možnost náprav vad ve výzvě připuštěna, žadatel je oprávněn v určené lhůtě vady odstranit. Výhradu předchozího výslovného svolení uvedeného ve výzvě je možné aplikovat i v případě vyzvání k doplnění podkladů a údajů v žádosti nebo doporučení poskytovatele k úpravě žádosti, u které lze předpokládat, že jí bude po uvedené změně zcela vyhověno.

Vzhledem k vyloučení konkrétních ustanovení SŘ je znění § 14k velkých rozpočtových pravidel speciální úpravou, která vymezuje odlišně možnosti odstranění vad podání (neuplatní se ustanovení § 37 odst. 3 SŘ) a zúžení předmětu žádosti či její vzetí zpět (neuplatní se ustanovení § 45 odst. 4 SŘ). Velká rozpočtová pravidla dle důvodové zprávy dále vylučují možnost ústního podání žádosti do protokolu z důvodu usnadnění či zrychlení procesu přijímání žádostí kvůli jejich velkému množství a složitosti.²⁶⁸

Vyloučení konkrétních ustanovení SŘ uplatňovaných při postupu v dotačním procesu může dle mého názoru činit aplikační problémy. Jedná se například o situaci, kdy se žadatel rozhodne vzít svou podanou žádost zpět. Podle ustanovení § 45 odst. 4 SŘ je žadatel oprávněn zúžit předmět své žádosti nebo učinit zpětvzetí žádosti kdykoliv kromě doby od vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně až do zahájení odvolacího řízení. Řízení o poskytnutí dotace je jednostupňové, a proto zákonodárce přistoupil k vyloučení tohoto odstavce SŘ z použití. Pro úpravu předmětu žádosti byla stanovena zvláštní právní úprava ve znění ustanovení § 14k odst. 4 velkých rozpočtových pravidel, nicméně zpětvzetí žádosti nebylo pro dotační řízení specificky upraveno. Dle Zusky a Hruškové proto nelze k zpětvzetí žádosti v dotačním řízení přistoupit.²⁶⁹ Podle Strnadové však může právní nástupce původního žadatele vzít jeho žádost zpět podle ustanovení § 66 odst. 1 písm. a) SŘ, nemá-li zájem o poskytnutí dotace na základě této žádosti.²⁷⁰ Toto ustanovení, které velkými rozpočtovými pravidly není pro řízení o poskytnutí dotace vyloučeno z aplikace, v prvním odstavci vyjmenovává důvody pro zastavení řízení, mezi kterými je též zařazeno zpětvzetí žádosti.

Domnívám se, že současně nastavená zákonná úprava neumožňuje žadateli vzít žádost zpět, neboť velká rozpočtová pravidla jako *lex specialis* zpětvzetí vylučují a nestanovují vlastní úpravu. Proto se neztotožňuji s výše uvedeným názorem Strnadové, neboť soudím,

²⁶⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 367/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

²⁶⁹ ZUSKA, K. HRUŠKOVÁ, L. *Aplikace správního řádu na dotační řízení*. [online]. 5. 2. 2018. [cit. 2019-10-18]. Dostupné z: <http://holec-advokati.cz/cs/publikace/aktuality/405>

²⁷⁰ STRNADOVÁ, Z. *Co by měl vědět příjemce dotace*. Praha: GRADA Publishing, 2019. S. 21. ISBN 978-80-247-3076-9.

že dispoziční oprávnění žadatele volně nakládat s vlastní žádostí zakládá pouze ustanovení § 45 odst. 4 SŘ, které ovšem v případě řízení o poskytnutí dotace nemůže být aplikováno.

Žadateli, kterému by bylo doručeno rozhodnutí o poskytnutí dotace, o kterou nemá zájem, se nabízí jiné možnosti odmítnutí dotace. Může poskytovateli sdělit, že nemá v úmyslu realizovat účel, na který mu byla dotace poskytnuta. V takové situaci poskytovatel zahájí řízení o odnětí dotace podle ustanovení § 15 odst. 1 písm. d) velkých rozpočtových pravidel. Je-li mezi poskytovatelem a žadatelem uzavírána dohoda o poskytnutí dotace, žadatel takovou dohodu může odmítnout.

S ohledem na vyloučení možnosti zpětvzetí žádosti v dotačním řízení a vzhledem k ustanovení § 14j odst. 4 a § 14l velkých rozpočtových pravidel obsahujících vlastní speciální důvody zastavení řízení, mezi kterými zpětvzetí žádosti není zahrnuto, se domnívám, že by měl zákonodárce zvážit vyjasnění možnosti zpětvzetí žádosti a revizi aplikace ustanovení § 45 odst. 4 a § 66 odst. 1 písm. a) SŘ v dotačním řízení. Mohl by přistoupit k novelizaci znění ustanovení § 14k velkých rozpočtových pravidel, do kterého by zahrnul možnost vlastní úpravy pravidel poskytovatelem ve věci zpětvzetí žádosti ve výzvě k podání žádostí. Druhou variantou by mohlo být doplnění ustanovení § 66 odst. 1 písm. a) SŘ do seznamu vyloučených ustanovení SŘ, jež upravuje ustanovení § 14q velkých rozpočtových pravidel.

Součástí žádosti o poskytnutí dotace je dle čl. 7 odst. 6 Pokynu MF také investiční záměr. Podle čl. 5 odst. 2 Pokynu MF se za investiční záměr považuje soubor podkladů věcně a funkčně vymezující akci a zdůvodňující výši vynakládaných prostředků s vymezením nezbytných indikátorů, parametrů a cílů. Obsah investičního záměru popsany v čl. 5 je pouze osnovou a poskytovatel jej může upravit podle konkrétních potřeb programu v závislosti na povaze zhodnocovaného nebo pořizovaného majetku. Poskytovatel bude nejčastěji požadovat posouzení nezbytnosti akce, vyčíslení všech nákladů a podíl vlastních zdrojů příjemce dotace či předložení dokumentů prokazujících splnění povinností stanovených jinými právními předpisy (např. hygienické, technické či stavební předpisy). Pokud jsou z programu poskytované finanční prostředky ve formě výdajů organizačním složkám státu, nemají tyto subjekty povinnost předkládat žádost o poskytnutí dotace ale pouze investiční záměr.

Z uvedeného vyplývá, že žádost o dotaci je výsledkem časově náročnějšího procesu plánování a přípravy na podání žádosti, který zahrnuje sběr informací o dotaci, zvážení potřebnosti dotace, schopnosti žadatele splnit požadavky uvedené v dotační dokumentaci,

rozhodování o způsobu vypracování žádosti a finančního plánování včetně rozhodnutí o externím zajištění žádosti o dotaci specializovanými společnostmi.²⁷¹

3.4.4 Rozhodnutí ve věci

Podle velkých rozpočtových pravidel je vydáním rozhodnutí ve věci ukončeno správní řízení o poskytnutí dotace. Výrokem meritorního rozhodnutí může být podle ustanovení § 14m velkých rozpočtových pravidel buď plné poskytnutí dotace, plné zamítnutí žádosti nebo částečné poskytnutí dotace a ve zbytku zamítnutí žádosti.

Proces přijímání rozhodnutí ve věci má některé charakteristické rysy, které se odráží v právní úpravě dotačního řízení. Řadí se k nim předpoklad posuzování žádosti o poskytnutí dotace poskytovatelem v odlišném časovém horizontu než ve lhůtách uvedených v ustanovení § 71 odst. 3 SŘ.²⁷² Proto je toto ustanovení spolu s ustanovením o opatření proti nečinnosti správního orgánu v průběhu řízení o poskytnutí dotace vyloučeno z aplikace. Poskytovatel má však stejně jako v ustanovení § 71 odst. 1 SŘ povinnost vydat rozhodnutí o poskytnutí dotace bez zbytečného odkladu.²⁷³

Další z charakteristických znaků rozhodování poskytovatele vychází z ustanovení § 14q odst. 2 velkých rozpočtových pravidel, které uvádí, že dotační řízení je jednostupňové. Proti vydanému rozhodnutí se nelze odvolat ani podat rozklad. Obnova řízení není možná. Meritorní rozhodnutí se považuje za rozhodnutí podle SŘ. Opravným prostředkem proti rozhodnutí ve věci je podání žaloby ke správnímu soudu,²⁷⁴ příp. přezkumné řízení v rozsahu ustanovení § 153 odst. 1 písm. a) SŘ.

Podle Zusky a Hruškové ze zákonného znění ovšem nevyplývá, zda je podání opravného prostředku podle ustanovení § 14q odst. 2 vyloučeno pouze v případě meritorního rozhodnutí nebo také pro rozhodnutí v širším slova smyslu při použití ustanovení § 67 odst. 1 SŘ, které k rozhodnutí řadí i usnesení. Jelikož ustanovení § 14m odst. 1 používá pojem rozhodnutí v užším slova smyslu, domnívají se autoři, že proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí ve věci samé, je využití dalších opravných prostředků umožněno.²⁷⁵

²⁷¹ MARGOLIN, J. B. *The individual's guide to grants*. 1st ed. New York: Plenum Publishing Corporation, 1983. S. 70-73. ISBN 978-1-4684-4522-0.

²⁷² Důvodová zpráva k zákonu č. 367/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

²⁷³ Tamtéž.

²⁷⁴ Tamtéž.

²⁷⁵ ZUSKA, K. HRUŠKOVÁ, L. *Aplikace správního řádu na dotační řízení*. [online]. 5. 2. 2018. [cit. 2019-10-18]. Dostupné z: <http://holec-advokati.cz/cs/publikace/aktuality/405>

Rozhodnutí o poskytnutí dotace by mělo mít zpravidla klasickou strukturu obsahující výrok, odůvodnění a poučení. Povinné náležitosti výrokové části rozhodnutí jsou uvedeny v ustanovení § 14 odst. 4 velkých rozpočtových pravidel. Mimo identifikační údaje poskytovatele a příjemce je nutné ve výroku uvést výši poskytované částky, účel, na který je částka poskytována, realizační lhůtu, částku prostředků, která patří do kategorie peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu dle ustanovení § 44 odst. 2 velkých rozpočtových pravidel a případně další podmínky, které má příjemce povinnost splnit. K těmto podmínkám Strnadová zařazuje např. výhradu poskytovatele týkající se zachování výsledků realizace dotace po určitou dobu od ukončení jejího financování. Tato výhrada znamená prodloužení období, ve kterém může být příjemce dotace kontrolován a ve kterém mu může být uložena sankce za porušení rozpočtové kázně. Poskytovatelé v rozhodnutí často specifikují další právní předpisy, kterými by se měl žadatel řídit při realizaci účelu podporovaném dotací. Výroková část rozhodnutí by měla obsahovat také způsob poskytování dotačních prostředků *ex ante*, *ex post* nebo jejich kombinací.²⁷⁶

Poslední dvě písmena ustanovení § 14 odst. 4 velkých rozpočtových pravidel uvádí nepovinné náležitosti výroku rozhodnutí. Řadí se k nim ostatní povinnosti, jejichž porušení není postiženo sankcí ze strany poskytovatele nebo finančního úřadu a jsou dle Strnadové nezávazné.²⁷⁷ Možnost požadovat seznam fyzických a právnických osob placených z prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, na jejichž výběr se nevztahuje ZZVZ, se v praxi podle Strnadové nevyužívá.²⁷⁸ Z důvodové zprávy vyplývá, že toto ustanovení bylo novelizováno z důvodu odlišení osob placených z dotačních prostředků na základě ZZVZ (dodavatelů) a ostatních osob, které nebyly vybrány postupem dle ZZVZ.²⁷⁹

Další nepovinné náležitosti výroku rozhodnutí jsou upraveny v ustanovení § 14 odst. 5–7 velkých rozpočtových pravidel. Mohou stanovit možnost sankce za porušení rozpočtové kázně, za porušení povinností stanovených v jiných právních předpisech nebo za porušení závazných podmínek podle ustanovení § 14 odst. 4 velkých rozpočtových pravidel. Volitelně může poskytovatel dotace upravit ve výroku rozhodnutí také výdaje nebo náklady, které budou v případě programů či projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU účtovány jako paušální. Poskytovatel může dále upravit případ, kdy je do rozpočtu kraje

²⁷⁶ STRNADOVÁ, Z. *Co by měl vědět příjemce dotace*. Praha: GRADA Publishing, 2019. S. 27-30. ISBN 978-80-247-3076-9.

²⁷⁷ Tamtéž.

²⁷⁸ Tamtéž.

²⁷⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 367/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

(příp. Regionální rady regionu soudržnosti) vrácena část dotace jako sankce za porušení rozpočtové kázně nebo jako nepoužité prostředky tak, aby tyto vrácené prostředky byly odvedeny zpět krajem do rozpočtu poskytovatele, který prostředky poskytl kraji za účelem jejich dalšího poskytnutí fyzickým nebo právnickým osobám dle malých rozpočtových pravidel.

Dle judikatury NSS vzniká dnem nabytí právní moci rozhodnutí příjemci dotace subjektivní právo na vyplacení dotačních prostředků.²⁸⁰ Za okamžik nabytí právní moci je považováno doručení rozhodnutí příjemci. Zároveň je od tohoto okamžiku žadatel o dotaci označován jako příjemce dotace.

Rozhodnutí obsahuje mimo nejdůležitější výrokové části také odůvodnění, které popisuje konkrétní skutkové okolnosti a důvody výroků, na základě kterých se poskytovatel rozhodl žadateli dotaci poskytnout nebo neposkytnout. Poučení by mělo obsahovat především informaci o tom, že se proti tomuto rozhodnutí nelze odvolat, podat rozklad ani obnovit řízení. Zároveň poskytovatelé k poučení připojují upozornění, že při naplnění podmínek stanovených právními předpisy může být zahájeno řízení o odnětí dotace dle ustanovení § 15 velkých rozpočtových pravidel.

Rozhodnutí o poskytnutí dotace je správním aktem, který nevyžaduje akceptaci žadatele. Dotační vztah tak vzniká jednostranným rozhodnutím poskytovatele a vychází z informací, které uvedl žadatel v žádosti. Podle mého názoru může mít tento postup některé nevýhody, které omezují poskytovatele v jeho reakčních možnostech. Podle ustanovení § 14o velkých rozpočtových pravidel může poskytovatel změnit rozhodnutí na základě žádosti příjemce ve stanovených případech. Změny jsou vyloučeny u identifikačních údajů žadatele a poskytovatele a dále nelze měnit účel, na který je dotace poskytnuta. Změnou identifikačních údajů žadatele se částečně zabývá ustanovení § 14a velkých rozpočtových pravidel, které upravuje právní nástupnictví žadatele a s tím související změny údajů. Zákonem absolutně vyloučená je tedy pouze změna účelu poskytnuté dotace stanovená v rozhodnutí a změna názvu a adresy poskytovatele.

Vyřazení těchto dvou povinných náležitostí rozhodnutí z možnosti jejich změn považuji za nesprávné, neboť především v případě účelu dotace může dojít ke změně skutečností, jejichž výsledkem by za stávající situace mohlo být neposkytnutí dotace. Domnívám se, že neexistuje důvod, který by měl zabránit žadateli, aby mohl žádostí o změnu rozhodnutí požadovat také rozšíření nebo zúžení původního účelu dotace za předpokladu změny, kterou se

²⁸⁰ Rozsudek NSS ze dne 18. dubna 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48.

účel nezmění podstatně. Lze si představit např. situaci, kdy žadatel žádá o dotaci na vzdělávání pro konkrétní zaměstnance a v mezidobí mezi rozhodnutím a realizační fází dotace dojde k ukončení pracovního poměru mezi žadatelem a zaměstnancem. Mám za to, že pokud by poskytovatel neměl stanoveny podmínky poskytnutí dotace velmi obecně bez nutnosti navázání dotační podpory na vzdělávání konkrétní osoby žadatele, pravděpodobně by za současného stavu právní úpravy nedošlo k poskytnutí dotace, neboť účelem dotace by v tomto případě bylo poskytnutí dotace na podporu vzdělávání konkrétního zaměstnance žadatele. Tento zákaz dle mého názoru přispívá k neekonomičnosti vedení dotačního procesu, který se v případě změny údajů, která je zakázána, opakuje celý znovu. Podmínky nepodstatné změny účelu dotace by ovšem musely být přesně vymezeny, aby nedocházelo k zneužití tohoto institutu.

Vedle rozhodnutí o poskytnutí dotace velká rozpočtová pravidla umožňují poskytnout dotaci uzavřením dohody o poskytnutí dotace, pokud by vydání rozhodnutí neodpovídalo cílům dotace. Tento způsob poskytnutí dotace upravuje ustanovení § 17 velkých rozpočtových pravidel a lze k němu přistoupit pouze v případě, že to jiný zákon umožňuje a stanoví povinné náležitosti takové dohody. Dohoda o poskytnutí dotace je dle NSS veřejnoprávní smlouvou. Představuje proto odlišný dotační titul, který odpovídá rozdílnému procesnímu postupu při administraci dotace, než jaký předpokládá vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace.²⁸¹ V současné době je tato dohoda uzavírána zejména podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Veřejnoprávní smlouvou jsou poskytovány dotace také z místních rozpočtů, jejíž náležitosti jsou upraveny v ustanovení § 10a odst. 5 malých rozpočtových pravidel.

Náležitosti veřejnoprávních smluv jsou upraveny v ustanovení § 159 a násl. SŘ. Bude-li uzavírána dohoda o poskytnutí dotace mezi poskytovatelem a žadatelem, bude se nejčastěji jednat o subordinační veřejnoprávní smlouvu, kterou upravuje ustanovení § 161 SŘ. Podle Jemelky uzavírá subordinační smlouvu správní orgán s adresáty veřejné správy, vůči kterým správní orgán veřejnou správu vykonává. Obě smluvní strany mají stejné postavení a nejedná se tedy o vrchnostenský vztah. Subordinační smlouva umožňuje jistou moderaci práv a povinností, které by mohly být jinak založeny správním rozhodnutím.²⁸²

Odlišný postup upravuje také zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků, který namísto rozhodnutí o poskytnutí dotace předpokládá uzavření smlouvy o poskytnutí podpory. Podle ustanovení § 9 tohoto zákona se tato smlouva řídí soukromoprávními pravidly upravenými v OZ.

²⁸¹ Rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 Afs 245/2016-43.

²⁸² JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. S. 779. ISBN 978-80-7400-607-4.

Negativním rozhodnutím ve věci se částečně nebo zcela zamítá žádost o poskytnutí dotace. Velká rozpočtová pravidla v souvislosti s tímto rozhodnutím upravují pouze lhůtu, ve které má být rozhodnutí vydáno. Ustanovení § 14n odst. 1 velkých rozpočtových pravidel stanovuje pro vydání zamítavého rozhodnutí lhůtu 30 dní od okamžiku vydání všech rozhodnutí, kterými jsou poskytnuty finanční prostředky dle výzvy. Zároveň je poskytovatel oprávněn toto rozhodnutí doručit formou veřejné vyhlášky způsobem umožňujícím dálkový přístup dle ustanovení § 14h velkých rozpočtových pravidel.

Náležitosti rozhodnutí o neposkytnutí dotace nejsou ve velkých rozpočtových pravidlech upraveny, nicméně musí mít stejnou strukturu a obsah, jako je stanoven pro správní rozhodnutí zejména v ustanovení § 68 a § 69 SŘ. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti by tak mělo obsahovat enunciat, který by měl zahrnovat konečné řešení předmětu řízení, označení účastníků a právní předpisy a další pravidla, na základě kterých bylo rozhodnuto. V odůvodnění rozhodnutí by měl poskytovatel uvést důvody, kvůli kterým se rozhodl dotaci neposkytnout, dále podklady a úvahy, kterými se při rozhodování zabýval. Poučení by mělo obsahovat informaci o nepřipuštění možnosti podat řádný ani mimořádný opravný prostředek ve správním řízení.

Pravomocné rozhodnutí o neposkytnutí dotace nevylučuje vydání nového rozhodnutí, které podané žádosti vyhoví. Podmínkou vydání opětovného rozhodnutí o žádosti je souhlas žadatele s takovým postupem a dle důvodové zprávy také uvedení možnosti takového postupu ve výzvě k podání žádostí.²⁸³

Závěrem shrnuji, že pro rozhodnutí ve věci platí, že je vydáváno ve lhůtách stanovených speciálně velkými rozpočtovými pravidly v dotačním řízení, které je jednostupňové. Také náležitosti obsahu rozhodnutí jsou ve speciální úpravě zahrnuty. Vedle rozhodnutí o poskytnutí nebo neposkytnutí dotace jako jednostranného právního úkonu poskytovatele je možné poskytnout dotaci také na základě dvoustranného právního jednání, které může mít formu smlouvy v závislosti na právním předpisu, prostřednictvím něhož je dotace poskytována.

V souvislosti s rozhodnutím o poskytnutí dotace byly identifikovány některé nejasnosti ve výkladu právní normy a v její samotné aplikaci. Z velkých rozpočtových pravidel nevyplývá, zda je vyloučení podání opravného prostředku omezeno pouze na rozhodnutí ve věci nebo také na rozhodnutí v širším slova smyslu. Východiskem může být postup podle výkladových pravidel, domnívám se však, že tato problematika bude vyřešena až přijetím stanoviska správních soudů. Při postupu subjektů dotačněprávního vztahu může činit problémy absolutní

²⁸³ Důvodová zpráva k zákonu č. 367/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

zákaz změny účelu poskytnuté dotace a změny názvu a adresy poskytovatele uvedených v rozhodnutí. Náležitá úprava tohoto zákazu po zvážení přínosů plynoucích z možnosti úpravy veškerých údajů v rozhodnutí je možná pouze novelizací velkých rozpočtových pravidel.

3.5 Dozor nad poskytováním dotací

Za dozorové postupy ve finančním právu Karfíková označuje činnost subjektu finanční správy, která spočívá v pozorování jednání adresátů finančního práva nebo stavu jejich jednáním vyvolaným a srovnává je s jednáním či stavem vyžadovaným dle povinností uvedených v právních normách či rozhodnutích. V případě zjištění nesouladu je přistoupeno k nápravě nežádoucího stavu nebo k uložení sankce.²⁸⁴ Dozor nad vynaloženými veřejnými prostředky ve formě dotací spočívá v činnosti, na základě které je ověřen soulad udělené dotace s právními předpisy spolu s veškerou dotační dokumentací a řádný postup subjektů dotačněprávního vztahu a dalších činitelů, kteří se na dotačním procesu podílejí.

Dozorovou činnost mohou provádět specializované kontrolní orgány, další subjekty veřejné správy, poskytovatelé a veřejnost. Teorie odlišuje několik postupů, při kterých dochází k posuzování reálného stavu se stavem požadovaným. Pro oblast dotačního práva bude nejčastěji využívána kontrola ve finančním právu. Ta spočívá v pozorování jednání či stavu způsobeného přímo podřízenými adresáty finančního práva a zjišťuje, zda skutečné jednání nebo stav splnili požadavky vyplývající z právních předpisů či správních aktů, a vyhodnocuje hospodárnost, efektivnost a účelnost tohoto jednání či stavu.²⁸⁵ V dotačním právu bude nejčastěji uplatňována kontrola vykonávaná Ministerstvem financí, finanční správou a poskytovatelem dotace nad plněním povinností příjemce a dále nejvyšší kontrola prováděná NKÚ a audity, které jsou považovány za specifický typ kontroly.

Práva a povinnosti plynoucí z kontroly dotací jsou upraveny ve více právních předpisech. Základním předpisem je zákon o finanční kontrole, který je obecným předpisem pro provádění finanční kontroly ve veřejné správě, a zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“) formulující procesní pravidla výkonu kontroly. Dle ustanovení § 4 zákona o finanční kontrole je hlavním cílem finanční kontroly prověřovat soulad hospodaření s veřejnými prostředky s právy a povinnostmi stanovené právními předpisy. Kontrola probíhá mezi orgány veřejné správy navzájem, mezi orgány veřejné správy a příjemci nebo poskytovateli veřejné podpory a uvnitř orgánů veřejné správy.

²⁸⁴ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 96-99. ISBN 978-80-7552-935-0.

²⁸⁵ Tamtéž.

Dle stádia, ve kterém je kontrola uskutečněna, se dělí na kontrolu předběžnou, průběžnou a následnou. Ve smyslu dotačního procesu je podle Karfíkové a kolektivu předběžná kontrola vykonávána do okamžiku rozhodnutí o poskytnutí dotace a posuzuje shodu dotační akce s právními předpisy, rozpočty a požadavky dokumentace programu. Průběžná kontrola cílí na realizaci financování akce a její následné vypořádání. Záměrem následné kontroly je zajistit prověření akce z hlediska všech podmínek, které měly být dodrženy v průběhu dotačního procesu.²⁸⁶

Vedle těchto zákonů může být způsob kontroly poskytovatelem upraven také v dotační dokumentaci. Základní podmínky kontroly by měly být obsaženy v dokumentaci programu, ve výzvě k podání žádosti o dotaci a v rozhodnutí o poskytnutí dotace.

Základní finanční kontrolu předpokládají velká rozpočtová pravidla v ustanovení § 39 a násl. (v ustanovení § 15 malých rozpočtových pravidel). Bude-li vykonávat kontrolu sám poskytovatel a dospěje-li ke zjištění pochybení, může rozhodnout podle ustanovení §14e velkých rozpočtových pravidel o nevyplacení dotace, dále dle ustanovení § 14f velkých rozpočtových pravidel vyzvat k opatření k nápravě nebo k vrácení dotace nebo dle ustanovení § 15 velkých rozpočtových pravidel rozhodnout o odnětí dotace. Přistoupí-li poskytovatel na základě kontrolního zjištění k uvedeným opatřením, má dle Strnadové povinnost o tomto postupu informovat příslušný finanční úřad.²⁸⁷

Místně příslušný finanční úřad prověřuje dle ustanovení § 44 a násl. velkých rozpočtových pravidel možná porušení rozpočtové kázně. Prostřednictvím finančního úřadu je porušitel rozpočtové kázně povinen provést odvod za porušení rozpočtové kázně, který je považován za jednu ze zvláštních sankcí finančního práva.²⁸⁸ Finanční správa provádí kontrolu namátkově na základě podnětu nebo plánovaně vyhledávací činností podle plánu kontrol. Při podezření na porušení rozpočtové kázně zahajuje finanční úřad daňovou kontrolu dle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, neboť odvod za porušení rozpočtové kázně je podle ustanovení § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu pro jeho účely považován za daň. Podle ustanovení § 44a odst. 11 velkých rozpočtových pravidel (§ 22 odst. 13 malých rozpočtových pravidel) může finanční úřad vyměřit odvod za porušení rozpočtové kázně až 10 let zpětně od 1. ledna

²⁸⁶ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 182. ISBN 978-80-7552-935-0.

²⁸⁷ STRNADOVÁ, Z. *Co by měl vědět příjemce dotace*. Praha: GRADA Publishing, 2019. S. 50. ISBN 978-80-247-3076-9.

²⁸⁸ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. S. 113. ISBN 978-80-7552-935-0.

následujícího roku, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně. Podobné možnosti postupu poskytovatele nabízí také malá rozpočtová pravidla.

Kontrolou dotací se zabývají také prováděcí předpisy, a to především čl. 10 pokynu MF stanovující povinnost správci programu provést ověření údajů dokumentace závěrečného vyhodnocení akce a ustanovení § 4 programové vyhlášky upravující závěrečné vyhodnocení akce. V případě kontroly prováděné u dotací poskytnutých z unijních zdrojů může poskytovatel identifikovat porušení podmínek poskytování dotací, které je označováno jako nesrovnalost.²⁸⁹

Dílní pravomoci přezkumného charakteru má také ÚOHS, pokud dotace splňuje znaky veřejné podpory a je postupováno podle zákona o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory nebo došlo ke spáchání přestupku na základě ZZVZ.

Dozor nad dotacemi v širším slova smyslu je dle mého názoru vykonáván také veřejností, která může tyto informace získat na základě ústavního práva na přístup k informacím a dále na základě zákonů, které toto právo dále provádějí (tj. zejména zákon o svobodném přístupu k informacím a zákon o registru smluv).

Přezkum dodržení procesněprávních či hmotněprávních pravidel vykonává také soustava soudů, pokud je zahájeno soudní řízení na základě podání žaloby. Soudní přezkum tak neprobíhá systematicky, ale pouze ad hoc. Nejčastěji se žadatelé o dotaci obrací na správní soudy ve věcech negativního rozhodnutí poskytovatele. Prověřování splnění všech zákonných podmínek mohou posoudit také soudy obecné soudní soustavy zejména v případě podezření ze spáchání trestného činu souvisejícího s dotacemi nebo při vymáhání sankčního plnění uloženého subjektu dotačního vztahu kontrolními orgány. Soudy mohou za porušení povinností dotačního práva ukládat trestní, správní a občanskoprávní sankce.

Pro shrnutí uvádím, že dozorové postupy nabízí poměrně komplexní systém kontroly dotačního procesu správními, resp. finančními orgány. Dle mého názoru je primárním kontrolním orgánem sám poskytovatel. Je oprávněn ukládat opatření při zjištění pochybení poskytovatele ještě před vyplacením dotace, kdy rozhodne o nevyplacení dotace. Po vyplacení dotačních prostředků vyzve k přijetí opatření k nápravě nebo k vrácení dotace. Nereaguje-li příjemce na výzvu, řešení přebírá místně příslušný finanční úřad a prověřuje, zda nedošlo k porušení rozpočtové kázně. Vedle primárních dozorových orgánů plní podstatnou kontrolní funkci NKÚ, veřejnost a ÚOHS. Přezkumu dotačních práv a povinností se na návrh věnuje také soustava soudů.

²⁸⁹ STRNADOVÁ, Z. *Co by měl vědět příjemce dotace*. Praha: GRADA Publishing, 2019. S. 50-51. ISBN 978-80-247-3076-9.

3.5.1 Problematická ustanovení

Domnívám se, že podstatnou složkou kontroly nakládání s dotacemi je dozor veřejnosti. Široká veřejnost by měla mít zajištěn přístup k zásadním informacím o dotačním procesu při současném dodržení ochrany osobních údajů. Právě veřejnost je důležitou pojistkou kontroly, která může upozornit na nekalé praktiky v postupu správních orgánů. Může tak učinit zejména formou bezplatných podnětů kontrolním orgánům podle ustanovení § 42 SŘ nebo jinými způsoby obrany, je-li k tomu oprávněna nebo má-li žalobní legitimaci. Tuto možnost však může veřejnost využít pouze v případě, že má k dispozici úplné a aktuální informace o poskytování dotací. Tento předpoklad však dle mého názoru není zajištěn zcela.

Dotační proces sledují příslušné orgány státní správy pomocí propojených informačních systémů, které jsou částečně přístupné také veřejnosti. Volně přístupný je zejména informační systém DotInfo a CEDR III, které spravuje MF a jeho orgány. Oba systémy se svým obsahem značně překrývají. Systém DotInfo byl vytvořen pro zveřejňování informací o dotacích předaných prostřednictvím poskytovatelů na základě povinnosti podle ustanovení § 18a velkých rozpočtových pravidel, na základě které je MF povinno zveřejnit tyto údaje na svých internetových stránkách. Systém CEDR III spravovaný Generálním finančním ředitelstvím shromažďuje podle ustanovení § 75b velkých rozpočtových pravidel údaje zaznamenané poskytovateli dotací nebo přenesené z jiných informačních systémů.

Systém DotInfo byl zaveden v souladu s novelou velkých rozpočtových pravidel č. 171/2012 Sb., která do právní úpravy vložila ustanovení § 18a. Toto ustanovení nařizuje poskytovatelům předávat MF veškeré dokumenty a podklady rozhodné pro poskytování dotací za účelem jejich zveřejnění po dobu nejméně 10 let. Cílem této novely bylo dle důvodové zprávy snížení korupce při poskytování dotací. Důvodová zpráva dále uvádí, že je proto nutné, aby měla veřejnost snadný přístup k veškerým informacím a dokumentům týkajícím se konkrétního poskytnutí dotace s celou historií dotačního procesu, které musí být přístupné po celou dobu trvání desetileté lhůty. Údaje musí být uvedeny bez jakékoliv úpravy a s patrnou návazností mezi konkrétními dokumenty. Rozsah dokumentů není ustanovením určen, neboť se může jednat o rozličné údaje a dokumenty. Za zveřejnění všech podrobností o dotaci odpovídají poskytovatelé. Zveřejnění podléhají zejména žádosti o dotaci a kladné i záporné rozhodnutí o této žádosti, smlouvy o poskytnutí dotace, zápisy z porad o udělení dotace, vnitřní předpisy poskytovatelů, usnesení vlády a programů a další.²⁹⁰

²⁹⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

Systém CEDR III byl do velkých rozpočtových pravidel přijat novelou č. 230/2006 Sb., která vyhověla požadavkům na aktualizaci předpisů o statistice a registrech. Příslušné ustanovení § 75b neobsahuje maximální dobu, po kterou mají být stanovené informace zveřejněny. Tento systém umožňuje vyhledávání podle více parametrů a generuje souhrnné sestavy podle uvedených kritérií. Systém CEDR III obsahuje mimo identifikační údaje příjemce a výši dotace také informace o poskytovateli, dotaci a také přílohy, ve kterých je možné nalézt pouze příslušná rozhodnutí o poskytnutí dotace a jejich změny.

Existence dvou informačních systémů, jejichž obsah není totožný a obsahuje značně omezené informace, dle mého názoru působí nepřehledně a může veřejnost od vyhledávání v systémech odrazovat. Podle spolku Good Governance spolu nejsou tyto dva systémy provázané a neumožňují proto státu podat celkový přehled údajů o čerpaných dotacích, dotačních programech, ze kterých jsou dotace poskytovány, a subjektech dotačního vztahu. Provozování dvou informačních systémů se jeví jako ekonomicky nákladné a nesystematické.²⁹¹ Nad to mají poskytovatelé povinnost předkládat informace v případě dotací poskytnutých na základě programového financování také do systému EDS/SMVS.

Domnívám se, že nesystémovost a nepřehlednost informačních systémů spravovaných MF nenaplnuje informační povinnost uloženou velkými rozpočtovými pravidly v celé její šíři. Informační systém CEDR III je omezen pouze na uvedení výše čerpané dotace. Systém DotInfo umožňuje veřejnosti vyhledat více informací, nicméně ani tento systém nezahrnuje dostatečné informace, dokumenty a údaje, které požadují velká rozpočtová pravidla. Takto fungující systémy neposkytují dostatečné informace a brání dle mého názoru veřejnosti, aby se zabývala kontrolou poskytování dotací v dostatečné míře a podnikala kroky k nápravě.

Malá rozpočtová pravidla obsahují oproti velkým rozpočtovým pravidlům informační povinnost omezenou pouze na zveřejnění dotačního programu, veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace a její dodatky. Malá rozpočtová pravidla měla být změněna novelou č. 24/2015 Sb. tak, aby předcházela vzniku korupce. Původní návrh novely předpokládal povinnost zveřejnění veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace z prostředků ÚSC na dobu deseti let podle ustanovení velkých rozpočtových pravidel. V průběhu projednávání zákona v Poslanecké sněmovně byl návrh novely upraven a přijat ve znění, které stanovuje povinnost

²⁹¹ VLK, J. *Dotace státu v otevřených datech přehledně a na jednom místě*. [online]. Centrum for excellence for good governance z.s. [cit. 2019-10-09]. Dostupné z: <https://goodgovernance.cz/2017/10/03/dotace-statu-v-otevrenych-datech-prehledne-a-na-jednom-miste/>

ÚSC jako poskytovateli zveřejnit veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotací na dobu 3 let.²⁹² Původní důvodová zpráva²⁹³ však spolu se změnou znění novely upravena nebyla, proto není zřejmé, z jakého důvodu bylo povinné trvání uveřejnění smlouvy o poskytnutí dotace zkráceno.

Předpokládám, že problematiku součástí kontrolních postupů může být také osobní pochybení zaměstnanců kontrolního orgánu, který má pravomoc kontrolu vykonávat. Tato pochybení mohou spočívat v porušování právních předpisů souvisejících např. se sledováním vlastních zájmů, s neznalostí procesních povinností či účetních standardů, s obcházením právních norem, s porušováním mlčenlivosti nebo s nečinností. Takto nekompetentní kontrolor nemusí zajistit potřebné posouzení stavu věci. Může rozhodnout o řádném splnění povinností, které ovšem nemusí odpovídat skutečnosti a které může způsobit pozdější nesrovnalosti v případě další kontroly.

Pro shrnutí uvádím, že k problematickým aspektům dotační právní úpravy v souvislosti s výkonem dozoru řadím zejména neúplnou realizaci informační povinnosti. Tato povinnost je upravena v § 18a velkých rozpočtových pravidel a zahrnuje povinnost zpřístupnit veřejnosti veškeré dokumenty a údaje kromě informací výslovně vyloučených. Domnívám se, že současné neúplné naplnění této povinnosti je netransparentní a může odrazovat veřejnost od průběžné kontroly poskytování dotací. To může v konečném důsledku vést k rozvinutí dalších negativních jevů spojených s netransparentním prostředím, kterými jsou nejčastěji korupční jednání a další trestné činy. Další problematický aspekt kontroly se pojí s lidským faktorem. Zejména zaměstnanci kontrolního orgánu mohou podstatně porušit právní předpisy a ovlivnit tak výsledek provedené kontroly.

3.5.2 Navrhovaná východiska

Problematická úprava poskytování údajů o dotačních prostředcích a možná omezení přístupu veřejnosti k těmto informacím by měla být dle mého názoru vyřešena tak, aby byla zajištěna dostupnost informací v nejširším možném rozsahu a byla tak naplněna zásada transparentnosti nakládání s veřejnými prostředky.

²⁹² Sněmovní tisk 294/4, část č. 1/2. *Usnesení rozpočtového výboru ze 14. schůze ze dne 23. října 2014.* [online]. Poslanecká sněmovna, VII. volební období. [cit. 2019-12-29]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=294&ct1=4>

²⁹³ Důvodová zpráva k zákonu č. 24/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Současný stav právní úpravy nařizuje poskytovateli doručovat údaje až do třech informačních systémů, které nejsou propojené natolik, aby si zprostředkovaly tyto informace vzájemně.

Alternativu nabízí projekt Dotační Parazit, který v roce 2017 spustila soukromá nezisková organizace. Tento projekt představuje webovou aplikaci, která slučuje údaje z výše uvedených informačních systémů MF a umožňuje přehledné vyhledávání podle zvolených parametrů.²⁹⁴ Domnívám se nicméně, že transparentní přístup k informacím by měl být zajištěn primárně veřejným sektorem, neboť právě pro něj platí zásada transparentnosti veřejné správy.

Jedno z možných řešení nadbytku evidence, rozdílnosti míry informací v nich obsažených a dalších navazujících nesrovnalostí nabízí připravovaná novela zákona velkých rozpočtových pravidel. Podle ní by měl být zrušen systém DotInfo, který je založen na zastaralém způsobu přenosu informací způsobující administrativní zátěž. Důvodová zpráva k návrhu novely velkých rozpočtových pravidel uvádí, že MF nahradí systém DotInfo novějším nástrojem, který bude informace získávat přímo ze systému EDS/SMVS.²⁹⁵ Změna je navržena také pro systém CEDR, ve kterém by měly být údaje nově uchovávány po dobu 20 let od 1. ledna následujícího roku po dni poskytnutí prostředků příjemci. Také tento systém by měl být propojen se systémem EDS/SMVS a čerpat z něj údaje.²⁹⁶

Domnívám se však, že navrhovaná úprava současně účinného znění neposkytuje východisko všech nastíněných nesrovnalostí. Novela pouze ruší ustanovení § 18a velkých rozpočtových pravidel, jehož hlavním účelem mělo být předcházení korupce, a nezabývá se náhradním řešením. V důvodové zprávě je uvedeno, že zrušený systém DotInfo bude nahrazen jiným systémem, avšak plán informačního systému splňující podmínky transparentnosti, obsahující všechny relevantní údaje a široce přístupný veřejnosti důvodová zpráva nepopisuje.

Podle mého názoru je pro zlepšení současné situace v oblasti informačních systémů nezbytný zásah zákonodárce, který by novelou velkých rozpočtových pravidel sloučil tři současně fungující systémy evidence dotací v jeden. Takový spojený systém by mohl být např. složen z veřejné části obsahující stanovené údaje dostupné veřejnosti a z neveřejné části. Neveřejná část by měla obsahovat veškeré informace o poskytnutí dotace a mohla by mj. sloužit pro zaznamenávání procesů a rozhodnutí konkrétních úředníků, čímž by mohla být zvýšena

²⁹⁴ DOTAČNÍ PARAZIT. [online]. [cit. 2019-11-18]. Dostupné z: <https://dotacni-parazit.cz/>

²⁹⁵ Sněmovní tisk 567/0, část č. 1/6. *Novela z. o rozpočtových pravidlech*. [online]. Poslanecká sněmovna, VIII. Volební období. S. 25. [cit. 2019-11-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=567&CT1=0>

²⁹⁶ Sněmovní tisk 567/0, část č. 1/6. *Novela z. o rozpočtových pravidlech*. [online]. Poslanecká sněmovna, VIII. Volební období. S. 30. [cit. 2019-11-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=567&CT1=0>

transparentnost rozhodování byrokracie. Zakotvení takového systému by předpokládalo dostatečně podrobná pravidla, která by stanovila rozsah povinně zveřejňovaných dokumentů, minimální dobu uveřejnění informací a odpovědnost za uveřejněné dokumenty. Stát by prostřednictvím takové evidence získal přehled o poskytovaných dotacích a mohl by obsažená data použít ke statistickým účelům. Myslím si, že pouze tak by mohlo být dosaženo snížení administrativní náročnosti způsobené zasíláním údajů poskytovateli, zamezení zveřejňování odlišných či neaktuálních informací o téže dotaci v různých systémech a umožnění kontroly alokace veřejných prostředků veřejností.

Domnívám se, že stejná pravidla by měla platit i pro dotace poskytované z místních rozpočtů. Sjednocená by měla být i doba uveřejnění jednotlivých dokumentů.

Předcházet osobnímu selhání lze několika způsoby, které byly popsány v předchozích kapitolách. Byrokracie by si měla být vědoma následků, které nastanou, nesplní-li práva a povinnosti stanovené právními předpisy. Tyto následky by měly být v porovnání s výhodou plynoucí z porušení právní normy natolik negativní, aby jim úředník sám cíleně předcházel. Náležité pracovní prostředí napomáhají udržovat dostatečně podrobné interní předpisy určující závazná pravidla jednání, se kterými jsou úředníci seznámeni. Odpovědné byrokracii, která jedná nediskriminačně a transparentně, napomáhá také pravidelné vzdělávání, náležitý výběr zaměstnance podle předem daných kritérií, přezkušování jeho znalostí a dovedností a finanční a jiné pracovní motivace. Předpokládám, že osobní odpovědnost úředníků mohou zvýšit některá opatření zaměstnavatele, která umožní zpětně překontrolovat postup konkrétního jednotlivce. Mohly by k nim patřit např. systémy zaznamenávající učiněné kroky a identifikaci zaměstnance, které mají být předmětem následné kontroly.

Z uvedeného textu vyplývá potřeba zásahu zákonodárce, který by měl změnou znění velkých rozpočtových pravidel upravit informační systém natolik efektivně, aby poskytoval potřebné informace veřejnosti, sloužil interním potřebám poskytovatelů, zajistil přístup kontrolním orgánům a byl provozován pouze v potřebném rozsahu. Také pochybení zaměstnanců je dle mého názoru třeba řešit primárně stanovením pravidel, které bude nutno dodržovat a bude z nich plynout sankce za jejich porušení. Další opatření formou motivací nebo naopak zvýšené kontroly kroků zaměstnanců pomocí softwarového řešení záleží dle mého názoru na úvaze každého konkrétního poskytovatele.

Závěr

Tato rigorózní práce je rozdělena do dvou hlavních tematických částí. První z nich vysvětluje a popisuje teoretické fungování dotačního práva, zatímco druhá část pojednává o některých problémech vyskytujících se při aplikaci dotačního práva.

Deskriptivní úsek podává výklad o poskytování dotací. První část práce věnovaná vývoji dotací poukazuje na významné právní předpisy přijímané na poli dotačního práva, které odráží společensko-právní poměry od období Rakouska-Uherska až do současnosti, a ze kterých je patrná stále se zvyšující potřeba detailně tuto oblast upravit. Závěr této části popisuje klíčové novely současných páteřních předpisů dotačního práva a příčiny a následky těchto změn. Z tohoto textu lze vyvodit důvody postupného formování velkých a malých rozpočtových pravidel a příčiny přijatých novelizací.

Druhý celek této rigorózní práce poskytuje přehled základních rysů dotačního práva. V souladu se znaky uváděnými při charakterizování dalších oborů práva je dotační právo nově vymezeno prostřednictvím jeho postavení v právním systému, pomocí jeho základních definičních znaků, pramenů práva a vysvětlení v současné době nejvíce používaných dotačních institutů, popisu způsobů poskytování dotací a příbuzných či nadřazených institutů. Tento úsek rigorózní práce je doplněn o teoretický rámec výkladu dotačního práva jako samostatného podoboru práva, kterému se doposud odborná literatura věnovala pouze okrajově. Umožňuje pochopit podstatu dotačního práva, vzájemné souvislosti jeho institutů a jeho podobnosti a rozdíly s právem rozpočtovým.

Třetí část rigorózní práce se věnuje rozboru problematických segmentů dotační právní úpravy. Vzhledem k tomu, že dotační právo je specifické pro disponování s veřejnými zdroji, je alokace prostředků z veřejných rozpočtů posuzována nejen z právního ale také z ekonomického hlediska. Dle odborných názorů by bylo vhodné právní a ekonomickou stránku poskytování dotací propojit tak, aby byly naplněny práva, povinnosti a procedurální náležitosti poskytování dotací podle právních pravidel a požadavků na ekonomickou racionalitu v souladu s principy hospodárnosti.

Subjekty dotačněprávního vztahu se zpravidla uspokojivě orientují v dotační právní úpravě, jsou schopni dodržovat povinnosti plynoucí z dotačních předpisů či dotačních podmínek a jsou si vědomi svých práv. Povinnost dodržovat pravidla podporující ekonomickou racionalitu poskytování dotací či hospodárnost jejich použití je sice v právních předpisech upravena, avšak při samotné realizaci dotačního procesu bývá často odsunuta do pozadí.

Vyhodnocení, zda dotace odpovídá principům hospodárnosti v širším slova smyslu, se často omezuje na nutné minimum.

Řešení problematických aspektů popsaných v této části rigorózní práce lze obvykle nalézt v institutech, které již právní úprava obsahuje. Přestože stávající dotační předpisy nejsou kodifikované a vyznačují se dílčími nejasnostmi, obsahují základní pravidla, která regulaci poskytování dotací umožňují. Problémy poskytování dotací proto způsobuje zejména nesprávná a neúplná aplikace stanovených postupů poskytovateli dotací nebo záměrné nedodržování některých procesů příjemci dotací.

Z výše uvedeného odstavce lze odvodit nejčastěji doporučované řešení popsaných problémů dotačního práva, kterým je povinnost subjektů dotačněprávního vztahu dodržovat při poskytování dotací veškerá práva, povinnosti a obecné principy plynoucí z právního řádu. Procedurální náležitosti udělování, příjmu a použití dotací vyplývají především z velkých a malých rozpočtových pravidel a dotačních podmínek, nicméně podmínky ekonomické stránky dotačního práva jsou upraveny také v dalších právních předpisech. Vzhledem k nadřazenému postavení poskytovatele dotací by měl uvedená pravidla dodržovat zejména poskytovatel, neboť má vliv na správnou podobu dotačního procesu, náležité poskytnutí dotace a řádný postup příjemce dotace.

Aby mohl poskytovatel tyto požadavky zajistit, měl by disponovat odborným personálem, který zajistí fungování dotačních procesů. Pouze zkušený úřednický aparát se stanovenými rozhodovacími procesy a odpovědností je schopen dotaci náležitě poskytnout v souladu se všemi pravidly. Naopak poskytovatel, který nemá stanoveny interními předpisy pravidla osobní odpovědnosti, se může vystavovat riziku nesprávně poskytnuté dotace v důsledku osobního pochybení svého zaměstnance.

Dalším východiskem mnohých problematických dotačních aspektů je zvýšení transparentnosti dotačního procesu, které umožní snadnější kontrolu alokace veřejných prostředků určených na dotace. Povinnost zachovávat transparentnost vyplývá z právních předpisů pro poskytovatele dotace. Poskytovatel dotace by měl vytvářet průkazné záznamy o všech svých postupech při rozhodování o dotacích a souvisejících záležitostech. Současně by měl zajistit volný přístup k těmto informacím a průběžně je aktualizovat. Tyto zveřejněné informace zabezpečující přehlednost kroků poskytovatele mohou zároveň zabránit negativním jevům spojeným s dotační oblastí, ke kterým patří zejména trestné činy korupce, dotačního podvodu a další delikty.

Odborníci dále pro zajištění hospodárného poskytnutí dotace doporučují v každé fázi dotačního procesu vyhodnocovat hospodárnost využití veřejných prostředků pomocí

ekonomické analýzy alokační efektivity. Podporu hospodárnosti dotací by mohl představovat také ucelený systém veřejného investování zahrnující koordinaci všech úrovní veřejné správy, zajištění souladu více investičních zájmů či zabezpečení řádných podmínek pro veřejné investování. Zaručit hospodárnou alokaci veřejných prostředků může postup podle pravidel ZZVZ, vyhradí-li si poskytovatel v dotační dokumentaci, že účel dotace bude realizován za podmínek a v souladu s výsledkem zadávacího řízení na zadání veřejné zakázky financované právě z dotace. Hospodárné chování příjemce může podstatně ovlivnit také poskytovatel dotace náležitým stanovením práv a povinností v dotační dokumentaci.

Opětovně se v této rigorózní práci vyskytují také návrhy na změnu znění některých ustanovení dotačních předpisů. Tyto návrhy vychází především z některých nesystematicky vyloučených ustanovení SŘ z aplikace v dotačním procesu nebo naopak nedopatřením ponechaných. Důvodem doporučované novelizace jsou v některých případech také terminologické nebo aplikační nejasnosti.

Rozdíly v pravidlech jsou činěny v závislosti na původu veřejných prostředků určených na dotace v místním nebo státním rozpočtu. Dva základní právní předpisy dotačního práva regulují poskytování dotací v různém rozsahu a stupni podrobnosti. Tato dvojkolejnost právní úpravy vyvolává otázky ohledně vzájemné zastupitelnosti některých dotačních institutů v těchto předpisech či přípustnosti analogie. V rigorózní práci jsou navrhované legislativní změny vycházející z názorů odborníků nebo příbuzných právních institutů. Před přijetím novelizací by bylo vhodné zhodnotit celkový stav dotačních předpisů a otázku kodifikace, provést revizi vzájemné provázanosti jednotlivých institutů v rámci těchto právních předpisů i mezi nimi a analyzovat dopady navrhovaných změn.

Poslední možností řešení, kterou lze zlepšovat stav dotačního procesu je zajištění dostatečné kontroly nad alokací veřejných prostředků a nad její hospodárností. Kontrolu dotací vykonávají specializované instituce, sám poskytovatel nebo veřejnost. Pro všechny tyto subjekty je nutné, aby měly přístup k dostatečnému a relevantnímu množství informací, podle kterých mohou rozhodnout nebo upozornit na možné nesrovnalosti. Současná existence několika vzájemně neprovázaných informačních systémů s různým stupněm aktuálnosti a přístupnosti nepřispívá průhlednosti rozhodovacích procesů poskytovatele.

Jednotlivé kapitoly uvádějí také konkrétní návrhy, které by mohl do právního řádu zavést zákonodárce nebo které může zvolit poskytovatel dotace, neboť jsou již právními předpisy upravené. Může se jednat o návody, jak nastavit odpovědnostní principy v rámci poskytovatele dotací či jak dostatečně sestavit dotační podmínky, aby byl splněn právní aspekt souladu procesu poskytnutí dotace s právními normami a ekonomický požadavek

na hospodárnost použitých veřejných výdajů. K těmto námětům lze zařadit např. zavedení systému záznamů o přijatých rozhodnutích konkrétních osob, které určí odpovědnost konkrétního úředníka nebo sjednocení několika současně fungujících informačních systémů o dotacích do jednoho. Postupy, ke kterým může přistoupit poskytovatel sám bez nutnosti předchozích legislativních úprav zákonodárce, lze zařadit přijetí metod projektového řízení, vytváření strategického plánování či sepsání detailních dotačních podmínek tak, aby byly předem vyloučeny sporné případy. Tyto postupy nejsou v praxi běžně využívány, ale jsou v souladu s právními předpisy a mohou vést ke zdokonalení poskytování dotací a jejich použití.

V závěru lze uvést, že právní úprava dotací v ČR je natolik komplexní, aby dokázala reagovat na většinu problematických případů, které se v dotační praxi objevují. S ohledem na výsostnou pozici poskytovatele dotací, který má právo rozhodnout, jakým způsobem, podle jakých kritérií a komu bude dotace udělena, je třeba poskytovatelům doporučit, aby dotační podmínky určovali přesně a dbali na právně závazné i nezávazné pokyny. Měli by také zvážit veškeré eventuality, které mohou nastat, a v návaznosti na svá zjištění a zkušenosti z praxe dotační podmínky odpovídajícím způsobem upravovat. Právě poskytovatelé mohou nejvíce ovlivnit chování příjemce dotace a zabezpečit, aby při jeho jednání byly dodržovány všechny principy nakládání s dotačními prostředky.

Zákonodárce by měl zajistit srozumitelné a jednoznačné podmínky dotačního procesu, které by umožnily subjektům dotačněprávního vztahu jednoduchou orientaci v dotačních normách, pružné reakce a dotační proces nezatížený přílišnou administrativou. Současně by měl zákonodárce zabezpečit náležité fungování dalších právních institutů souvisejících s dotačněprávní problematikou, aby byl zaručen přístup k informacím o poskytování dotací pro širokou veřejnost, náležitá kontrola využívání dotačních prostředků či spolupráce mezi veřejnoprávními subjekty.

Seznam zkratek

EU	Evropská unie
ČR	Česká republika
ÚS	Ústavní soud
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
MF	Ministerstvo financí České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
SDEU	Soudní dvůr Evropské unie
WTO	Světová obchodní organizace
OECD	Organizace pro spolupráci a rozvoj
ÚSC	územně samosprávný celek
RISPF	Rozpočtový informační systém programového financování
výzva	výzva k podání žádostí o dotaci
fondy ESI	strukturální a investiční fondy
CBA	Cost-Benefit Analysis (analýza nákladů a výnosů)
LZPS	Listina základních práv a svobod
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
ZZVZ	Zákon o zadávání veřejných zakázek (zákon č. 134/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů)
OZ	Občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb., ve znění pozdějších předpisů)
TZ	Trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů)
SŘ	Správní řád (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů)
SŘS	Soudní řád správní (zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů)
RISPF	Rozpočtový informační systém programového financování

malá rozpočtová pravidla	zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
velká rozpočtová pravidla	zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů
zákon o registru smluv	zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv
programová vyhláška	vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku
pokyn MF	Pokyn č. 1-2010 k upřesnění postupu Ministerstva financí, správců programů a účastníků programu při přípravě, realizaci, financování a vyhodnocování programu nebo akce a k provozování informačního systému programového financování
zákon o finanční kontrole	zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů
finanční nařízení	nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002
kontrolní řád	zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole
daňový řád	zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
zákon o registru smluv	zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv
zákon o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory	zákon č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje
zákon o svobodném přístupu k informacím	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
nařízení o společných ustanoveních fondů ESI	

nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 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

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

- BOUDA, P. *Zákon o registru smluv. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-626-5.
- BAUER, D. G. *The “how to” grants manual: successful grantseeking techniques for obtaining public and private grants*. 6th ed. Westport: Praeger Publishers, 2007. ISBN 978-0-275-99790-8.
- DRAŠTÍK, A. a kol. *Trestní zákoník. Komentář. 1. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-790-4
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017. ISBN 978-80-7380-652-1.
- GRŮŇ, L. *Finanční právo a jeho instituty*. Praha: Linde Praha, 2008. ISBN 978-80-7201-745-4.
- HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance – Vybrané problémy*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-7552-577-2.
- HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance: teorie a praxe*. Praha: C. H. Beck, 2015. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-298-4.
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo, 7. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2.
- HODAŇ, B. *Teorie a zkušenosti v přípravě a realizaci projektů*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2013. Monografie. ISBN 978-80-244-3651-7.
- JACKSON, P. M., BROWN, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia – edice ekonomie, 2003. ISBN 80-86432-09-2.
- JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-044-4.
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář. 5. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016. S. 779. ISBN 978-80-7400-607-4.
- JÍLEK, M. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2008. ISBN: 978-80-7357-355-3.
- KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7552-935-0.
- KERZNER, H. *Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2009. ISBN 978-0-470-27870-3.
- KLITGAARD, R., MACLEAN-ABAROA, R., PARRIS, H. L. *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. World Bank Institute, Institute for Contemporary Studies (ICS), 2000. ISBN 1-55815-511-2.
- KORBEL, F. *Právo na informace: Komentář*. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-532-X.
- KORECKÝ, M., TRKOVSKÝ, V. *Management rizik projektů se zaměřením na projekty v průmyslových podnicích*. Praha: Grada, 2011. ISBN: 978-80-247-3221-3.

- MALÝ, K. a kol. *Dějiny českého a československého práva do r. 1945*. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-39-4.
- MANN, V. J. *Getting Your Share of the Pie: The Complete Guide to Finding Grants*. Santa Barbara: Praeger, 2010. ISBN: 978-0-313-38254-3.
- MARKOVÁ, H. *Dotační právo – mělo by existovat?* In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* Vol 64 No 1. Praha: Karolinum, 2018. ISSN: 0323-0619.
- MARKOVÁ, H. BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-551-3.
- MARGOLIN, J. B. *The individual's guide to grants*. 1st ed. New York: Plenum Publishing Corporation, 1983. ISBN 978-1-4684-4522-0.
- MULLARD, M. *The Politics of Public Expenditure*. London: Routledge, 2005. ISBN 978-0-203-99232-6.
- MÜLLER, S. *The Use of Alternative Benchmarks in Anti-Subsidy Law: A Study on the WTO, the EU and China*. Frankfurt: Springer International Publishing AG, 2018. ISBN 978-3-319-77612-5.
- O'BRIEN, R. *Subsidy Regulation and State Transformation in North America, the GATT and the EU*. New York: St. Martin's Press, INC., 1997. ISBN 978-0-312-17513-9.
- OCHRANA, F., PŮČEK, M. J., PLAČEK, M. *Detecting and Reducing Corruption Risk and Fraud in the Public Sector*. Praha: Carolinum Press, 2017. ISBN 978-80-246-3589-7.
- OECD. *Subsidy Reform and Sustainable Development: Economic, Environmental and Social Aspects*. OECD, 2006. ISBN 92-64-02564-2.
- PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: Teorie a praxe v ČR*. Praha: WoltersKluwer ČR, a. s., 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.
- PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejný sektor – řízení a financování*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN 978-80-7357-957-9.
- PODEŠVA, V. *Zákon o zadávání veřejných zakázek: Zákon o registru smluv: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-102-6.
- RYSKA, P., PRŮŠA, J. *Korupce: Ekonomie vs. Mýty*. Praha: Institut Václava Klause, 2013. ISBN 978-80-87806-03-6.
- SAMUELSON, P. A., NORDHAUS W. D. *Ekonomie*, 18. vydání. Praha: NS Svoboda, 2010. ISBN 978-80-205-0590-3.
- SEIDMAN, L. S. *Public Finance*. New York: McGraw-Hill/Irwin, 2009. ISBN 978-0-07-337574-8.
- SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-590-9.
- STEENBLIK, R. P. *Subsidy Measurement and Classification: Developing a Common Framework*. In: OECD. *Environmentally Harmful Subsidies: Policy Issues and Challenges*. Paris: OECD Publications, 2003. ISBN 978-9264104471.

STRNADOVÁ, Z. *Co by měl vědět příjemce dotace*. Praha: GRADA Publishing, 2019. ISBN 978-80-247-3076-9.

ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník*. Praha: C.H.Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-428-5.

WHITE, V. P. *Grants: How to Find Out About Them and What to Do Next*. New York: Plenum Press, 1975. ISBN 978-0-306-30842-0.

ZEMAN, P. *Stanovisko ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů k otázce jednočinného souběhu trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 trestního zákoníku s trestným činem dotačního podvodu podle § 212 trestního zákoníku a jednočinného souběhu trestného činu poškození finančních zájmů Evropských společenství podle § 260 trestního zákoníku s trestným činem zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby podle § 240 trestního zákoníku*. Sbíрка výkladových stanovisek nejvyššího státního zastupitelství. 2011.

ZAHARIADIS, N. *State Subsidies in the Global Economy*. 1st ed. New York: Palgrave Macmillan, 2008. ISBN 978-0-230-60379-0.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

BEGGS, J. *Understanding Subsidy Benefit, Cost, and Market Effect*. [online]. ThoughtCo, 2018. [cit. 2019-06-07]. Dostupné z: <https://www.thoughtco.com/analysis-of-a-subsidy-1147899>

DOTACEEU.CZ. Zastřešující portál Evropských strukturálních a investičních fondů v ČR. *Dohoda o partnerství*. [online]. [cit. 2019-09-18]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/2014-2020/Dohoda-o-partnerstvi>

DOTACEEU.CZ. Zastřešující portál Evropských strukturálních a investičních fondů v ČR. *Informace o fondech*. [online]. [cit. 2019-05-16]. Dostupné z: <https://dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/Informace-o-fondech>

DOTAČNÍ PARAZIT. [online]. [cit. 2019-11-18]. Dostupné z: <https://dotacni-parazit.cz/>

EUROPEAN COMMISSION. *Beginner's Guide to EU Funding*. [online]. 2016. [cit. 2019-05-20]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/archives/budget/funding/printpdf/budget_-__.pdf

EUROPEAN COMMISSION. *European Structural and Investment Funds 2014-2020: Official Texts and Commentaries*. [online]. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2015. [cit. 2019-09-18]. ISBN: 978-92-79-39433-1. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_en.pdf

EUROPEAN COMMISSION. *Fact check on the EU budget*. [online]. [cit. 2019-05-20]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/how-it-works/fact-check_en

EUROSKOP.CZ. *Výdaje rozpočtu EU*. [online]. 2016. [cit. 2019-05-20]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8879/sekce/vydaje-rozpocet-eu/>

EVROPSKÁ KOMISE. *Jak získat finanční prostředky*. [online]. [cit. 2019-05-16]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/how-eu-funding-works/how-get-funding/find-funding-opportunity_cs

EVROPSKÁ RADA. *Víceletý finanční rámec: směřování výdajů EU*. [online]. [cit. 2019-05-20]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/>

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. Ředitelství pro řízení kvality auditu. *Manuál pro výkonnostní audit*. [online]. [cit. 2019-05-13]. 2017. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_CS.PDF

GENERÁLNÍ ŘEDITELSTVÍ ÚŘADU PRÁCE ČR. *Podmínky pro zájemce o vstup do projektu Podpora odborného vzdělávání zaměstnanců II*. [online]. 2020. [cit. 2020-05-17]. Dostupné z: https://www.uradprace.cz/documents/37855/1376348/POVEZ+II_V3_Podm%C3%ADnky+pro+z%C3%A1jemce+o+vstup+do+projektu_v+erze+10.pdf/b26f63e0-7f20-a3b1-5d3f-cc1ae628e84a

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. *The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*. [online]. Čl. 4 odst. 2. [cit. 2019-05-14]. Dostupné z: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/LimaDeclaration.pdf>

JACKSON, P. *Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion*. [online]. OECD. 2012. [cit. 2019-05-15]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/development/effectiveness/49652541.pdf>

JOHNSTON, M. *Transparency* [online]. Encyklopaedia Britannica. [cit. 2019-07-10]. Dostupné z: <https://www.britannica.com/topic/transparency-government>

JUREČKA, V. a kol. *Makroekonomie: 3. aktualizované a rozšířené vydání* [online]. 3. vydání. Praha: Grada Publishing, 2017. [cit. 2018-12-30]. ISBN 978-80-271-9266-3. Dostupné z: <https://books.google.cz/books?id=IeSHDgAAQBAJ&pg=PA32&lpg=PA32&dq=transferov%C3%BD+v%C3%BDdaj&source=bl&ots=AT0eSXld8Q&sig=DEfz7VuJkPZ0HDTDK6VGbRh4BjM&hl=cs&sa=X&ved=2ahUKEwivwvCS5cffAhUEfiwKHZqbD0kQ6AEwBnoECAMQAQ#v=onepage&q=transferov%C3%BD%20v%C3%BDdaj&f=false>

KAMENÍK, M., PETRÁKOVÁ, L. *Korupční rizika ve veřejných zakázkách: jak jim čelit?: Metodika pro územní samosprávy* [online]. Praha: Oživení, 2012. ISBN 978-80-904829-5-1. [cit. 2019-07-17]. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2011/09/metodika_FINAL.pdf

KAMENÍK, M. a kol. *VÍC NEŽ ZÁKON O VEŘEJNÝCH ZAKÁZKÁCH: hospodárnost, transparentnost a odpovědnost ve veřejných nákupech* [online]. Praha: Oživení, o. s., 2012. [cit. 2019-05-13]. ISBN 978-80-904829-4-4. Dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2012/09/Verejne_nakupy_CR_final.pdf

LEWIS, CH., FALL, F. *Enhancing public sector efficiency and effectiveness in the Czech Republic, OECD Working Papers*. [online]. OECD. 2016. [cit. 2019-05-16]. Dostupné z: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/enhancing-public-sector-efficiency-and-effectiveness-in-the-czech-republic_37ac46c4-en;jsessionid=kSIXI6PolkHGzjMOsJKKuTzH.ip-10-240-5-69

MĚSTO HODONÍN. *Obecné zásady poskytování individuálních dotací z rozpočtu města Hodonína*. [online]. [cit. 2019-10-14]. Dostupné z: http://www.hodonin.eu/assets/File.ashx?id_org=4041&id_dokumenty=1096010

MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Rozpočtový informační systém programového financování. Základní informace o systémech.* [online]. [cit. 2019-05-16]. Dostupné z: <http://www.edssmvs.cz/Default.aspx>

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, Odbor veřejného investování. *Jak zohledňovat principy 3E (hospodárnost, efektivnost a účelnost) v postupech zadávání veřejných zakázek* [online]. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2008. [cit. 2018-03-03]. Dostupné z: http://www.portal-vz.cz/getmedia/617a16c3-e25a-4c60-b636-b63223ce1f12/Sbornik-autorskych-textu_3E_vs_principy_ZVZ

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ. *Metodický pokyn pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014-2020.* 5. verze. [online]. Praha, 2017. [cit. 2019-09-18]. Dostupné z: https://www.dotaceeu.cz/Dotace/media/SF/FONDY%20EU/2014-2020/Dokumenty/N%c4%8cI/MP-RVHP_verze-5.pdf

MRKÝVKA, P. *Dotační právo.* [online]. 2016. [cit. 2019-09-18]. Dostupné z: <https://slideplayer.cz/slide/12159168/>

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Kontrolní standardy Nejvyššího kontrolního úřadu: 100 – Základní principy kontroly veřejného sektoru.* [online]. 2016. [cit. 2019-05-13]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-100.pdf>

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Kontrolní standardy Nejvyššího kontrolního úřadu: 300 – Základní principy auditu výkonnosti.* [online]. 2016. [cit. 2019-05-13]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/kontrolni-standardy-nku-2016-300.pdf>

NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD. *Základní dokumenty.* [online]. [cit. 2019-09-16]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/>

OECD. *Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the OECD Principles.* [online]. 2019. [cit. 2020-05-21]. Dostupné z: https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/OECD_Public_Investment_Implementation_Brochure_2019.pdf

PALGUTA, J. Sborník textů pracovní skupiny pro boj proti korupci: *Náměty ke zvyšování hospodárnosti u infrastrukturních staveb.* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, NERV, 2011. ISBN: 978-80-7440-053-7. [cit. 2019-05-16]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/ppov/ekonomicka-rada/dokumenty/NERV-Boj-proti-korupci--sbornik.pdf>

PORTÁL ODBORU STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ MINISTERSTVA VNITRA ČR. *Výzva (k předkládání žádostí).* [online]. [cit. 2019-10-15]. Dostupné z: <http://www.osf-mvcr.cz/slovník/vyzva-k-predkladani-zadosti>

PETTINGER T. *Effect of Government Subsidies.* [online]. Economicshepl.org, 2017. [cit. 2019-06-10]. Dostupné z: <https://www.economicshelp.org/blog/915/economics/effect-of-government-subsidies/>

RILEY, G. *Producer Subsidies (Government Intervention).* [online]. Tutor2u.net. [cit. 2019-06-10]. Dostupné z: <https://www.tutor2u.net/economics/reference/government-intervention-producer-subsidies>

Sněmovní tisk 294/4, část č. 1/2. *Usnesení rozpočtového výboru ze 14. schůze ze dne 23. října 2014.* [online]. Poslanecká sněmovna, VII. Volební období. [cit. 2019-12-29]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=7&ct=294&ct1=4>

Sněmovní tisk 319/0, část č. 1/4. *Novela z. o rozpočtových pravidlech*. [online]. Poslanecká sněmovna, VIII. Volební období. [cit. 2019-12-29]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=319&CT1=0>

Sněmovní tisk 567/0, část č. 1/6. *Novela z. o rozpočtových pravidlech*. [online]. Poslanecká sněmovna, VIII. Volební období. [cit. 2019-11-18]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=567&CT1=0>

SHAFFER, G. *Transparency and the Governance of Subsidies*. [online]. 2016. [cit. 2020-02-16]. In: American Society of International Law, Proceedings, 2016, Forthcoming; UC Irvine School of Law Research Paper No. 2016-32. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2782553

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Co je to korupce*. [online]. Transparency International – Česká republika, o. p. s., 2011. [cit. 2019-07-16]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/korupce/>

ÚOHS: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Obecné nařízení o blokových výjimkách (GBER)*. [online]. [cit. 2019-04-26]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/obecne-narizeni-o-blokovych-vyjimkach-gber.html>

ÚOHS: Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. *Služby obecného hospodářského zájmu (SGEI)*. [online]. [cit. 2019-04-26]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/sluzby-obecneho-hospodarskeho-zajmu-sgei.html>

Usnesení vlády České republiky ze dne 28. listopadu 2012 č. 867 k přípravě programů spolufinancovaných z fondů Společného strategického rámce pro programové období let 2014 až 2020 v podmínkách České republiky. [online]. [cit. 2019-05-16]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/KORN97C36JF3>

VLK, J. *Dotace státu v otevřených datech přehledně a na jednom místě*. [online]. Centrum for excellence for good governance z.s. [cit. 2019-10-09]. Dostupné z: <https://goodgovernance.cz/2017/10/03/dotace-statu-v-otevrenych-datech-prehledne-a-na-jednom-miste/>

WIKIPEDIE. *Nabídka a poptávka*. [online]. Wikipedia.org [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/Nab%C3%ADdka_a_popt%C3%A1vka

WIKIPEDIE. *Náklady mrtvé váhy*. [online]. Wikipedia.org [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: https://cs.wikipedia.org/wiki/N%C3%A1klady_mrtv%C3%A9_v%C3%A1hy

WORLD TRADE ORGANIZATION. *World Trade Report 2006: Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*. [online]. 2006. [cit. 2020-01-18]. Dostupné z: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report06_e.pdf

ZUSKA, K. HRUŠKOVÁ, L. *Aplikace správního řádu na dotační řízení*. [online]. 5. 2. 2018. [cit. 2019-10-18]. Dostupné z: <http://holec-advokati.cz/cs/publikace/aktuality/405>

3. Seznam použitých právních předpisů

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová

pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Důvodová zpráva k zákonu č. 24/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

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

Důvodová zpráva k zákonu č. 465/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 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.

Nařízení Komise (EU) č. 1408/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis v odvětví zemědělství a nařízení Komise (EU) č. 717/2014 ze dne 27. června 2014 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis v odvětví rybolovu a akvakultury.

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

Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem

Nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002

Nařízení Rady (ES) č. 597/2009 ze dne 11. června 2009 o ochraně před dovozem subvencovaných výrobků ze zemí, které nejsou členy Evropského společenství

Občanskoprávní úmluva o korupci č. 3 /2004 Sb. m. s.

Pokyn č. R 1-2010 k upřesnění postupu Ministerstva financí, správců programů a účastníků programu při přípravě, realizaci, financování a vyhodnocování programu nebo akce a k provozování informačního systému programového financování

Ústavní zákon č. 1 /1993 Sb., Ústava České republiky

Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku

Vyhláška 504/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví

Vyhláška č. 367/2015 Sb., o zásadách a lhůtách finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy a Národním fondem

Vyhláška č. 90/1965 Sb., o plánovitém řízení národního hospodářství

Sdělení č. 191/1995 Sb., o sjednání Dohody o zřízení Světové obchodní organizace,

Zákon č. 433/1919 Sb., finanční zákon republiky Československé pro rok 1919

Zákon č. 104/1920 Sb., finanční zákon republiky Československé pro rok 1920

Zákon č. 175/1919 Sb., o zřízení a působnosti nejvyššího účetního kontrolního úřadu

Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky

Zákon č. 682/1920 Sb., finanční zákon republiky Československé pro rok 1921

Zákon č. 221/1926 Sb., finanční zákon republiky Československé, kterým se stanoví státní rozpočet pro rok 1927

Zákon č. 21/1920 Sb., jímž se mění ustanovení zákona ze dne 4. ledna 1909, č. 4 ř. z., o zvelebení zemědělství stavbami vodními

Zákon č. 49/1931 Sb., o státním fondu pro vodohospodářské meliorace

Zákon č. 76/1919 Sb., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice

Zákon č. 329/1921 Sb., o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním

Zákon č. 145/1970 Sb., o národohospodářském plánování

Zákon č. 77/1969 Sb., o Státním fondu pro zúrodnění půdy

Zákon č. 26/1953 Sb., rozpočtový zákon na rok 1953

Zákon č. 576/1990 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice

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. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu

Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti nebo zákony zřizující jednotlivé státní fondy

Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících Zákonů

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

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

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

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020

Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování
v právních vztazích

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv

Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole

Zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého,

Zákon č. 8/1959 Sb., kterým se stanoví pravidla o státním rozpočtu a o hospodaření s
rozpočtovými prostředky

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy
České socialistické republiky

Zákon č. 95/1918 Sb., o vedení státního hospodářství od 1. ledna do 30. června 1919

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

4. Seznam použitých rozhodnutí a judikatury

Nález Ústavního soudu ze dne 16. června 2015 sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ve věci návrhu na
vyslovení protiústavnosti části ustanovení § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb.,
o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová
pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015.

Rozsudek NSS ze dne 14. července 2017, č. j.: 2 Afs 208/2016-52.

Rozsudek NSS ze dne 18. dubna 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48.

Rozsudek NSS ze dne 19. srpna 2010, č. j.: 2 As 52/2010-59.

Rozsudek NSS ze dne 23. května 2018, č. j. 6 Afs 7/2018-39.

Rozsudek NSS ze dne 25. října 2017, č. j. 2 Afs 245/2016-43.

Rozsudek NSS ze dne 29. října 2009, č. j. 1 Afs 100/2009-63.

Rozsudek NSS ze dne 30. září 2015, č. j.: 9 Ads 83/2014-46.

Rozsudek SDEU ze dne 15. července 1964, věc 6/64, případ Costa v. Enel.

Rozsudek SDEU ze dne 23. července 2003 ve věci C-280/00 Altmark Trans.

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. listopadu 2001, sp. zn. 7 To 411/2001.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. srpna 2016, sp. zn. 8 Tdo 858/2016-20.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 16. dubna 2014, sp. zn. 8 Tdo 1376/2013.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. března 2019, sp. zn. 5 Tdo 272/2019.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 8. září 2010, č. j. 3 Tdo 814/2010.

Usnesení ÚS ze dne 28. srpna 2002, sp. zn.: IV.ÚS 233/02.

Dotační právo v České republice a vybrané problémy poskytování dotací v českém právním řádu

Abstrakt

Cílem této rigorózní práce je popsat současný stav dotačního práva v České republice, upozornit na riziková místa legislativy, definovat některé problémy vznikající při poskytování dotací a navrhnout jejich možná východiska.

Rigorózní práce je rozdělena do dvou tematických celků. První z nich poskytuje přehled české právní úpravy dotací a charakteristiku dotačního práva, zatímco druhá část se zabývá vybranými problémy poskytování dotací, formuluje žádoucí způsob poskytování dotací a nabízí některá řešení problematické aplikace dotačněprávních norem.

První část se zaměřuje na úvod do problematiky českého dotačního práva. V počáteční kapitole jsou shrnuty nejpodstatnější milníky vývoje dotační právní úpravy zahrnující již některé právní normy z období Rakouska-Uherska a pokračující až do nedávné historie. Historické instituty dotačního práva jsou stručně vysvětleny a zařazeny do dějinného kontextu. Dále jsou uvedeny důvody jejich přijetí a problematické části pravidel, které způsobily jejich pozdější změnu. Kapitola v závěru charakterizuje současně účinné dotační předpisy přijaté v roce 2000 a jejich nejpodstatnější novely a příčiny jejich přijetí.

Následující část uvádí definici dotačního práva a přibližuje jeho postavení v systému práva. Pozornost je věnována všem úrovním pramenů dotačního práva včetně podzákonných právních předpisů, které jsou podstatnou složkou regulace dotací. Výklad je doplněn o základní přehled o právních předpisech EU a podobě poskytování dotací z fondů EU. V kapitole jsou dále vymezeny základní instituty dotačního práva, příbuzné právní koncepce a nadřazené pojmy. Detailně je vyložen zejména dotačněprávní vztah a jeho subjekty a dále dotační proces.

Poslední část představující druhý tematický úsek rigorózní práce upozorňuje na vybrané problematické aspekty poskytování dotací a navrhuje a zkoumá možnosti, které by mohly negativním dopadům problematických úseků právní úpravy předejít. Ve všech kapitolách závěrečné části jsou problémy poskytování dotací posuzovány z ekonomického hlediska zahrnujícího nutnost hospodárné, efektivní a účinné alokace dotačních prostředků a současně z hlediska právního vyžadujícího splnění procedurálních a hmotněprávních náležitostí poskytování dotací.

Za vážný problém poskytování dotací je považováno porušování principů 3E při alokaci dotačních prostředků. Pojednáno je o problematických úsecích souvisejících s veřejnými financemi a výdaji veřejných rozpočtů, jejichž část představují také dotace. Problémy může

působit zejména nevhodné rozhodování o podmínkách poskytnutí dotací, které negativně ovlivňuje rovnováhu trhu a hospodárnost dotace. Dalším identifikovaným problémem je nedodržení povinností vyplývajících ze zásady transparentnosti, které může vést ke spáchání několika trestných činů. Problémy se mohou vyskytovat také při tvorbě dotační dokumentace, která dotváří zákonný rámec poskytování dotací a je závazná pro subjekty dotačněprávního vztahu. Nejasná nebo nedostatečně určitě stanovená pravidla při poskytování dotací mohou vést k nesprávné alokaci dotačních prostředků nebo jejího původně nedovoleného využití. Prostor je také věnován okruhu problémů zahrnujících podmínky přístupu subjektů dotačněprávního vztahu, veřejnosti a dalších institucí k možnostem vykonávat dozor nad poskytováním dotací.

Klíčová slova: dotační právo, problémy spojené s poskytováním dotací, poskytování dotací.

The subsidy law in the Czech Republic and the selected issues of granting subsidies in the Czech legislation

Abstract

The aim of this rigorous thesis is to describe the current state of subsidy law in the Czech Republic, to point out the risk points of the subsidy regulation, to define some problems occurring during the granting of subsidies and to propose possible solutions.

The thesis is divided into two thematic units. The first one provides an overview of the Czech subsidy legislation and characters of the subsidy law, while the second part deals with selected problems of granting subsidies, formulates a desirable way of granting subsidies and proposes possible solutions to problematic application of subsidy legal norms.

The first part presents an introduction to the issue of Czech subsidy law. The opening chapter summarizes the most important milestones in the development of the subsidy legislation including some early legal norms from the Austro-Hungarian period up to recent history. Historical institutions of subsidy law are briefly explained and put into the historical context. Then the reasons for their adoption into the subsidy law are postulated and the problematic parts of the rules that later lead to changes are described. The chapter concludes with a characterisation of the effective subsidy regulations adopted in 2000 and their most important amendments as well as reasons for their adoption.

The following section provides a definition of subsidy law and describes its position in the system of law. All levels of sources of subsidy law are commented on, including statutory instruments, which represent an essential component of regulation pertaining to subsidies. The chapter is complemented by a basic overview of the relevant EU legislation and the form of granting subsidies from EU funds. The chapter also defines the basic institutions of subsidy law, related legal concepts and superordinate terms. The subsidy-law relations and its parties are explained in detail at the end of this section, as is the process of granting subsidies.

The last part introducing the second thematic section of the rigorous thesis focuses on selected problematic aspects of granting subsidies and proposes and examines solutions that could prevent the negative impact of problematic parts of legislation. In all the chapters of the final part, the problems of granting of subsidies are assessed from the economic point of view, including the necessity of economical, effective and efficient allocation of subsidy funds, and at the same time from the legal point of view requiring the fulfilment of procedural and substantive requirements for granting subsidies.

The violation of the 3E principles in the allocation of subsidy funds is considered as a serious problem in the granting of subsidies. The problematic sections related to public finances and public budget expenditures, including among other subsidies, are discussed. In particular, inappropriate decisions on the conditions of granting subsidies may cause problems, which negatively affects the market balance and the economy of the subsidy. Another identified problem is the failure to comply with the obligations resulting from the principle of transparency, which may lead to commission of several criminal offenses. Problems may also arise in the preparation of subsidy documentation that completes the legal framework for the granting of subsidies and is binding to the parties of the subsidy-law relation. Unclear or insufficiently defined rules in the granting of subsidies may lead to improper allocation of subsidy funds or originally unapproved wrongful use of the subsidy. The thesis also comments on various problems including the conditions of access of the parties in the subsidy-law relation, the public and other institutions to the possibilities of supervising the granting of subsidies.

Keywords: subsidy law, problems associated with the granting of subsidies, granting of subsidies.