

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

František Hrabánek

## **Dotace a jejich právní úprava**

### **Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Hana Marková, CSc.

Katedra finančního práva a finanční vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 1. 9. 2015

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Autor diplomové práce

**Poděkování:**

Rád bych poděkoval zejména své vedoucí diplomové práce paní prof. JUDr. Haně Markové, CSc. za odborné vedení, za pomoc a rady při zpracování této práce. Dále bych rád poděkoval mé babičce paní Růženě Šoulavé za odborné konzultace týkající se mluvnice českého jazyka.

# OBSAH

1. Úvod.....	6
2. Dotace a příbuzné pojmy.....	8
2.1 Pojem státní podpory a jejich vztah k dotacím.....	8
2.1.1 Právní úprava a definiční znaky státní podpory.....	9
2.1.2 Dotace coby státní podpora slučitelná s vnitřním trhem podle SFEU.....	11
2.1.3 Kdy není dotace státní podporou.....	14
2.2 Dotace a návratná finanční výpomoc.....	15
2.2.1 Právní úprava návratné finanční výpomoci.....	15
2.2.2 Rozdíly mezi dotací a návratnou finanční výpomocí.....	16
2.2.3 Podobnosti dotací a návratných finančních výpomocí.....	16
3. Základní vymezení pojmu dotace.....	17
3.1 Dotace.....	18
3.1.1 Druhy dotací.....	21
3.1.2 Státní rozpočet.....	25
3.1.3 Státní finanční aktiva.....	27
3.1.4 Národní fond.....	27
3.2 Dotační vztah.....	28
3.3 Subjekty dotačního vztahu.....	30
3.3.1 Poskytovatel dotace.....	30
3.3.2 Příjemce dotace.....	31
3.3.3 Státní fondy coby poskytovatelé dotací.....	31
3.3.4 Státní fondy v ČR.....	35
4. Proces poskytování dotací.....	39
4.1 Příprava k poskytnutí dotace.....	40
4.1.1 Přípravná fáze v rámci dotačního program.....	41
4.1.2 Přípravná fáze mimo dotační program.....	47
4.1.3 Zásady, metodiky a jiné doprovodné dokumenty pro poskytování dotací.....	48
4.1.4 Žádost o poskytnutí dotace.....	50
4.2 Právní skutečnosti související se samotným poskytnutím dotace (rozhodnutí o poskytnutí dotace a dohoda o poskytnutí dotace).....	51
4.2.1 Rozhodnutí o poskytnutí dotace.....	51
4.2.2 Dohoda o poskytnutí dotace.....	53

4.2.3	Způsob poskytnutí dotace .....	54
4.3	Ukončení dotačního procesu.....	54
4.3.1	Ukončení akce v rámci programu.....	54
4.3.2	Ukončení programu .....	55
4.3.3	Ukončení akce mimo rámec programu .....	56
4.4	Nevyplacení, vrácení, odnětí, kontrola dotace a porušení rozpočtové kázně.....	56
4.4.1	Nevyplacení dotace.....	56
4.4.2	Vrácení dotace .....	58
4.4.3	Odnětí dotace.....	58
4.4.4	Kontrola dotace.....	59
4.4.5	Porušení rozpočtové kázně.....	61
5.	Závěr.....	63
6.	Seznam zkratk .....	67
7.	Seznam použitých zdrojů.....	69

## 1. Úvod

Ústředním tématem mé diplomové práce jsou dotace a jejich právní úprava. Dotace jsou nástrojem určeným k přerozdělování veřejných prostředků od poskytovatele k příjemci. Jedná se o nástroj finanční politiky České republiky, který prochází neustálými změnami, a to nejen na národní úrovni, ale také změnami na úrovni Evropské unie, které jsme od roku 2004 členy. Změny vyplývají ze stále měnící se nálady společnosti, od které se odvíjí politická reprezentace, jež podmínky dotací stanovuje. Důvod tohoto ovlivnění vyplývá z enormních, pro jednotlivce nepředstavitelných, přerozdělovaných částek. Diplomová práce si nedělá nárok na analýzu evropské úpravy. V mé diplomové práci bude zejména analyzována právní úprava dotací v České republice, a to zejména z důvodu neexistence literatury komplexně pojednávající o této problematice.

Dotace jsou pojmem notoricky známým širokému spektru veřejnosti. Nicméně jeho známost většiny jednotlivců je vysoce povrchní. Diplomová práce si tedy klade za jeden z cílů osvětu společnosti, se zaměřením na poskytovatele a příjemce dotací, a tím přiblížit a vysvětlit dotace v právním slova smyslu. Hlavním cílem mé diplomové práce, jak také vyplývá z jejího názvu, bude analyzovat postup příjemců a poskytovatelů dotací. Jednotlivé kroky postupu při poskytování dotací budou podrobovány srovnání s judikaturou vyšší instancí soudů ČR, aby bylo poukázáno na řešení sporných otázek v reálných případech.

Důvod výběr tématu dotací představují jeho cíle – právní situace dotací v České republice a její shrnutí. Jelikož jde o téma, na něž neexistuje žádná výkladová literatura tedy o neprozkoumané území, byla dalším důvodem touha zodpovězení otázek, na které není jasně definovaná odpověď. A je-li možno odpověď nalézt, tak pouze v rámci výkladové praxe soudů. Z čehož vyplývá má ambice o pokus vytvořit komplexního průvodce dotační problematikou.

Jak jsem výše v úvodu uvedl, dotace se potýkají s nedostatkem literatury, a proto tato diplomová práce bude zejména vycházet z právních předpisů zabývajících se dotacemi a jejich důvodových zpráv. Základními právními předpisy je (i) zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, tj. ve stavu tohoto právního předpisu ke dni

1.9.2015, tento zákon bude v rámci diplomové práce hojně využíván pod notoricky známou legislativní zkratkou „velká rozpočtová pravidla“ a (ii) zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, také ve stavu tohoto právního předpisu ke dni 1.9.2015, jenž bude nazýván legislativní zkratkou „malá rozpočtová pravidla. Další právní předpisy související s problematikou dotací jsou vymezeny na konci diplomové práce v seznamu použitých zdrojů. Nemohu vynechat literaturu, která bude důležitá zejména v první části diplomové práce při stanovení pojmu dotace, jedná se o knihu autorů paní profesorky Hany Markové a pana docenta Radima Boháče nazvané Rozpočtové právo vydané nakladatelstvím C. H. Beck v roce 2007. Kniha Rozpočtové právo se ve vztahu k tématu diplomové práce zabývá zejména vymezením pojmu dotace. Stejně jako v případě souvisejících právních předpisů, bude další literatura zabývající se dotacemi vyznačena v seznamu použitých zdrojů.

Diplomová práce je rozdělena do dvou hlavních částí. V první části bude představeno teoretické hledisko pojmu dotace a jeho zařazení mezi příbuzné právní instituty. V teoretické části diplomové práce budou vymezeny mantinely vyplývající z právních předpisů Evropské unie, jež jsou obligatorně dodržovány úpravou národní. Dále bude vymezen pojem dotace z pohledu české právní úpravy. Součástí vymezení dotace bude popis dotačního vztahu, nezbytného pro poskytování dotací. Dále dojde k představení subjektů podílejících se na poskytování dotací a popisu rozpočtů a jiných peněžních toků, ze kterých jsou dotace poskytovány.

Druhá část je zaměřena na samotný proces poskytování dotací. Cílem této části je analyzovat jednotlivé kroky postupu, tak aby čtenář byl sto předložit žádost o dotaci a byl informován o veškerých úskalích a požadavcích, které by na něj mohly být kladeny. Nebude však analyzováno poskytování pouze z pohledu příjemce, ale také poskytovatele. Tuto částí rozdělím do několika tematických částí, půjde o přípravu, samostatné poskytnutí, ukončení dotací a otázky související s nesplněním povinností týkajících se dotací. Celý proces bude demonstrován na postupech, které v praxi převládají, s upozorněním na nuance, jaké mohou příjemce či poskytovatele potkat. V rámci jednotlivých fází budou vymezeny práva a povinnosti vyplývající z dotačního vztahu

## 2. Dotace a příbuzné pojmy

Než se zaměřím na samostatnou problematiku dotací, budu se v úvodu samotného textu práce krátce věnovat dvěma pojmům, které s dotacemi přímo souvisejí. Tyto pojmy mají s dotacemi mnoho společného, a to buď pro jejich stejnou zákonnou úpravu, nebo protože jsou dotace tomuto pojmu podřazeny a musí být poskytovány v souladu s ním. Proto se v počáteční fázi diplomové práce zaměřím zejména na jejich krátký popis a vztah k dotacím. Prvním pojmem je pojem upravený z článku 107 SFEU nazvaný „*Státní podpora*“. Státní podpora je ve vztahu k dotacím pojmem nadřazeným a dotace musí být poskytovány v souladu s její evropskou úpravou. Pojmem druhým je „*návratná finanční výpomoc*“. Tato kapitola si neklade za úkol podat vyčerpávající výklad ohledně státních podpor a návratných finančních výpomocí, ale jejím úkolem je poskytnout čtenáři náhled na širší perspektivu problematiky dotací. Z důvodu přehlednosti a plynulosti textu je v kapitole používán pojem dotace, aniž by byl vymezen. Zevrubná analýza pojmu dotace bude poskytnuta čtenáři v kapitole č. 3.

### 2.1 Pojem státní podpory a jejich vztah k dotacím

Státní podporou je nutno se zabývat alespoň krátce, a to z důvodu, že dotace jsou formou státní podpory. Dále je důležité pochopit, že naplněním definičních znaků státní podpory vymezených v oddílu č. 2.1.1 se dotace dostává do kolize s evropským právem a nesmí být poskytnuta. Státní podpora má svůj právní základ v právu Evropské unie, a to ve Smlouvě o fungování EU. Literatura, konkrétně Komentář k Lisabonské smlouvě, obecně charakterizuje státní podporu coby opatření státu určené k podpoře domácího hospodářství, která jsou členskými státy hojně využívána k vyrovnání negativních důsledků trhu na jeho účastníky<sup>1</sup>. Bez kritického pohledu na vztah vzniklý mezi příjemcem a poskytovatelem státní podpory bychom mohli nabýt dojmu, že se jedná o vztah, který má své opodstatnění, je výhodný pro obě strany a nevýhody jsou pro společnost v porovnání s výhodami zanedbatelné. V dnešním tržím prostředí vedle poskytovatelů a příjemců existují i další subjekty, jež soutěží na trhu společně

---

<sup>1</sup> Syllová, Pítrová, Paldusová a kol., *Lisabonská smlouva. Komentář. 1. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 476*



s příjemcem státní podpory. Právě na společném trhu může docházet k výhodám spočívajícím ve státní podpoře ve prospěch příjemce, takové výhody jsou z pohledu práva EU v určitých případech neakceptovatelné, neslučitelné s vnitřním trhem,<sup>2</sup> a tedy zakázané. Velice důležitou premisou celé koncepce státních podpor je fakt, že státní podpory jsou neslučitelné s vnitřním trhem jen v případech, kdy dojde k naplnění definičních znaků podle článku 107 odst. 1 SFEU, komentář k Lisabonské smlouvě k této problematice výslovně uvádí: „*východiskem evropské úpravy není zákaz poskytování všech státních podpor, ale koncept neslučitelnosti určitých státních podpor, jejichž znaky jsou vymezeny v čl. 107 SFEU*“.<sup>3</sup> Z uvedeného tedy vyplývá, že státní podpory jsou neslučitelné s vnitřním trhem EU pouze za předpokladu, že naplní hypotézu článku 107 odst. 1 SFEU – definiční znaky zakázané státní podpory.

### 2.1.1 Právní úprava a definiční znaky státní podpory

Státní podpora se stává neslučitelnou s vnitřním trhem EU naplněním hypotézy článku 107 odst. 1 SFEU<sup>4</sup>, čili čtyř definičních znaků. Jedná se o následující znaky (i) podpora je poskytnuta státem nebo ze státních prostředků, (ii) podpora způsobí narušení nebo hrozí narušení hospodářské soutěže, (iii), podporou dojde ke zvýhodnění určitého podniku nebo odvětví výroby a (iv) podpora ovlivní obchod mezi členskými státy EU. Z dikce článku 107 odst. 1 SFEU vyplývá, aby došlo k naplnění jeho hypotézy, musí být definiční znaky splněny kumulativně, což bylo potvrzeno i judikaturou SDEU, a to např. rozhodnutím C-142/87 Tubemeuse.

První definiční znak je nutno vykládat široce. Lze ho rozdělit na dvě části; státní podpora poskytnuta přímo státem nebo poskytnuta ze státních prostředků. „*Státem*“ nelze chápat pouze vlády členských zemí<sup>5</sup>, ale musíme zahrnout také samosprávné

---

<sup>2</sup> k definici vnitřního trhu viz čl. 25 SFEU

<sup>3</sup> Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář. 1. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, str. 476*

<sup>4</sup> *článek 107 odst. 1 SFEU zní: „Podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouvy jinak.“*

<sup>5</sup> *srov. rozhodnutí SDEU ve věci 323/82 Intermills*

celky. V České republice se tedy bude jednat zejména o jednotlivá ministerstva, ústřední orgány státní správy, kraje a obce. „Ze státních prostředků“ představuje kategorii, pod kterou je nutné si představit subjekty jakýmkoliv způsobem provázané se státem, k tomu odborná literatura uvádí: „prostředky různých státních fondů, právnických osob pod přímou nebo nepřímou kontrolou státu či samosprávných korporací, ale i prostředky soukromých osob, které byly pověřeny redistribucí veřejných prostředků“<sup>6</sup>. Jedná se o širokou škálu subjektů. A není tudíž rozhodující, zda podporu poskytuje přímo stát nebo jiný subjektem provázaný státem.

Narušení, či hrozba narušení hospodářské soutěže, druhý definiční znak. Z dikce druhého definičního znaku jasně vyplývá, že postačuje pouhá hrozba narušení a k samotnému narušení hospodářské soutěže dojít nutně nemusí. Je samozřejmé, že se musí jednat o hrozbu, která je objektivně předpokladatelná, a jestliže by byla podpora poskytnuta, došlo by k samotnému narušení. Z uvedeného vyplývá, že se jedná o určitý předpoklad založený na objektivně předvídatelné skutečnosti a tedy i o jakousi pojistku, zabraňující narušení soutěže, tato úvaha je shodná i s názorem ÚOHS.<sup>7</sup> ÚOHS k narušení dále uvádí, že soutěž je narušena v případech, kdy je posíleno postavení příjemce podpory oproti jeho konkurentům.

Podpora zvýhodňující určité podniky nebo určité odvětví podnikání (třetí definiční znak). Pod pojmem podnik a odvětví podnikání jsou zahrnuty subjekty, jak soukromého, tak i veřejného práva, provozující ekonomickou činnost, bez ohledu na financování a právní subjektivitu<sup>8</sup>. Zvýhodnění představuje situaci, která by za normálních okolností nenastala. Zvýhodnění může být realizována *de facto* v jakékoliv formě (jednou z nich je také dotace). Není rozhodné, jestli příjemci bylo poskytnuto zvýhodnění formou pozitivního plnění (jako jsou dotace), zmírnění běžné finanční zátěže příjemce, nebo v jakékoliv jiné formě. Aby došlo ke zvýhodnění, musí

---

<sup>6</sup> Kincl M., *Veřejná podpora v Evropské unii*, Nakladatelství RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, Praha 2004, str. 14

<sup>7</sup> Uohs.cz [online]. Definiční znaky veřejné podpory. Dostupné z WWW: <http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/definicni-znaky-verejne-podpory.html>

<sup>8</sup> srov. Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář. 1. Vydání*. Praha: C.H. Beck, 2010, str. 479

se jednat o tzv. selektivní zvýhodnění, jde o situaci, kdy bude zvýhodnění poskytnuto pouze vybraným subjektům.<sup>9</sup> Opakem selektivního zvýhodnění je stav, kdy je zvýhodnění či jiné opatření aplikováno vůči všem subjektům stejně.

Čtvrtý a poslední definiční znak, který je nutno naplnit, aby poskytovaná podpora byla státní podporou neslučitelnou s vnitřním trhem, je ovlivnění obchodu mezi státy. Tato podmínka je vymezena neostře a není příliš zřejmá hranice, kdy se jedná o ovlivnění obchodu mezi státy, a kdy ještě intenzita státní podpory ovlivnění obchodu nedosáhla. Z tohoto důvodu muselo dojít k interpretaci čtvrtého definičního znaku Soudním dvorem EU. SDEU se pokusil o vyložení čtvrtého definičního znaku v rozhodnutí ve věci 730/79 Phillip Morris. SDEU deklaroval, že obchod mezi státy je ovlivněn v případě, kdy dochází ke zvýhodnění jednoho podniku, jelikož následkem zvýhodnění jednoho je znevýhodnění ostatních, především konkurentů takového podniku. Jestliže taková situace nastane, má za to, že vnitřní trh je takovým opatřením dotčen. U čtvrtého definičního znaku, stejně jako u druhého definičního znaku, není nutný faktický dopad na vnitřní trh, ale postačí prokázání potenciálu k ovlivnění obchodu mezi státy.

### 2.1.2 Dotace coby státní podpora slučitelná s vnitřním trhem podle SFEU

Dotace jsou formou státní podpory a v případech, kdy naplňují definiční znaky, se stávají neslučitelnými s vnitřním trhem EU. SFEU a další legislativní akty Evropské Unie ale umožňují za různých okolností deklarovat slučitelnost dotací s vnitřním trhem EU. Dotace, která naplní definiční znaky státní podpory podle čl. 107 odst. 1 SFEU, může být poskytnuta v mezích výjimek stanovených samotnou SFEU v odstavcích 2 a 3 stejného článku, a tedy bude dotace státní podporou slučitelnou s vnitřním trhem. Výjimky je možné rozdělit do dvou skupin, a to výjimky *ex lege* a výjimky, u kterých je nutné rozhodnutí Komise<sup>10</sup>. Výjimky *ex lege* jsou automatické a není potřeba žádného dalšího povolení (např. *podpory určené k náhradě škod způsobených přírodními pohromami nebo jinými mimořádnými situacemi*). Výjimky z druhé skupiny

---

<sup>9</sup> Uohs.cz [online]. Definiční znaky veřejné podpory. Dostupné z WWW: <http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/definicni-znaky-verejne-podpory.html>

<sup>10</sup> k výkladu pojmu Komise viz čl. 244 a násl. SFEU

automatické nejsou a o slučitelnosti s vnitřním trhem rozhoduje Komise, tyto výjimky jsou ve SFEU uvedeny za účelem podpory oblastí, ve kterých panují specifické ekonomické problémy, které zpomalují hospodářský vývoj, zejména z důvodu jejich neziskovosti nebo ziskovost je omezena na takovou míru, že by nebylo v zájmu subjektů do těchto oblastí investovat.

Vedle výjimek stanovených SFEU je na základě čl. 108 odst. 2 a čl. 109 SFEU založena prováděcí pravomoc Komise pro určení dalších výjimek. Stěžejními jsou dvě nařízení Komise. Prvním nařízením je nařízení Komise č. 651/2014 o blokových výjimkách, které určuje náležitosti a podmínky státních podpor, v našem případě dotací, za kterých jsou slučitelné s vnitřním trhem. Nařízení o blokových výjimkách se vztahuje na širokou škálu hospodářské činnosti<sup>11</sup>, ve které je nutné státní podporu povolit zejména z důvodu veřejného zájmu. Dalším je nařízení Komise č. 1407/2013 na podporu *de minimis* stanovující finanční práh pro poskytování státní podpory. Nebyli-li finanční práh poskytnutou státní podporou (dotací) překročen, nebude se jednat o státní podporu způsobitou narušit hospodářskou soutěž (druhý definiční znak státní podpory), a to z důvodu zanedbatelné výše státní podpory.

Dotace je tedy slučitelnou státní podporou, jestliže (i) je poskytnuta v souladu s odst. 2 a 3 čl. 107 SFEU, (ii) naplňuje náležitosti a podmínky podle nařízení o blokových výjimkách nebo (iii) finanční plnění nepřekročilo práh podle nařízení Komise na podpory *de minimis*, v obecných případech činící 200 000 EUR poskytnutých ve třech po sobě jdoucích letech.

Dalším okruhem slučitelných dotací jsou dotace poskytovány ve prospěch subjektů zajišťujících tzv. služby obecného hospodářského zájmu. Dotace pro účely služeb obecného hospodářského zájmu jsou za splnění podmínek podle rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci Altmark (C-280/00) slučitelné s vnitřním trhem. Takové služby nejsou zpravidla poskytovány ve standardním tržním prostředí, ale jde o služby pro lidskou společnost nezbytné vyznačující se zvláštním charakterem. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uvádí, že jejich zvláštní charakter lze spatřovat ve skutečnosti, kdy by nebylo zajištěno jejich financování těchto služeb, a to formou dotace, služby obecného hospodářského zájmu by nebyly poskytovány vůbec nebo

---

<sup>11</sup> srov. čl. 1 nařízení o blokových výjimkách

ve výrazně horší kvalitě.<sup>12</sup> Tyto služby jsou zajišťovány zejména v méně lukrativních částech určitých trhů např. v sociální oblasti, energetice, přepravě cestujících a poštovních službách. Samozřejmě zde půjde o hospodářskou činnost, ale v takové oblasti, kde nejsou soukromé subjekty motivovány vyvíjet aktivitu, a proto je úkolem státu služby obecného hospodářského zájmu zabezpečit. Jedná se například o dotování železniční přepravy cestujících na území, kde finance získané z jízdného nezajistí soběstačnost pro provoz železnice, a tedy musí být zajištěno financování takové dopravy veřejným subjektem nebo soukromým za pomoci dotací. Rozhodnutí ve věci Altmark (C-280/00) stanovuje podmínky, které musí být splněny kumulativně, kdy jsou dotace na služby obecného hospodářského zájmu slučitelné s vnitřním trhem. Jedná se následující podmínky:

- a) Subjekt, vykonávající služby obecného hospodářského zájmu, byl tímto výkonem pověřen a podmínky, za kterých jsou služby vykonávány, jsou jasně stanoveny;
- b) kritéria, podle kterých je dotace vypočítávána, jsou předem stanovena objektivním a transparentním způsobem;
- c) dotace nesmí překročit náklady vynaložené subjektem při plnění závazku veřejné služby po odečtení příslušných příjmů získaných ze služeb obecného hospodářského zájmu a přičtení přiměřeného zisku; a
- d) pokud nebyl subjekt vybrán pomocí výběrového řízení (v ČR podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů), musí být dotace stanovena podle výše nákladů průměrného podniku.<sup>13</sup>

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uvádí, že za splnění podmínek rozhodnutí ve věci Altmark (C-280/00) se nebude jednat o státní podporu<sup>14</sup>. S tímto závěrem se

---

<sup>12</sup> Uohs.cz [online]. Služby obecného hospodářského zájmu (SGEI). Dostupné z WWW:

<http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/sluzby-obecneho-hospodarskeho-zajmu-sgei.html>

<sup>13</sup> srov. Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, str. 480

<sup>14</sup> „[...]...Je tedy vyloučen jeden z definičních znaků veřejné podpory a tudíž i kompenzace (vyrovnávací platba) vynaložená na poskytnutí SGEI nepředstavuje veřejnou podporu“ na Uohs.cz [online]. Služby

podle mého názoru nedá souhlasit, jelikož takto poskytnutá dotace sice nenaplní definiční znaky neslučitelné státní podpory, ale státní podporou bude i nadále. Tím, že státní podpora naplní předpoklady rozhodnutí Altmark, nedochází k, jakési Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže tvrzené, transformaci na dotaci, která by nebyla státní podporou, i když poskytnuta ze státních rozpočtů (viz oddíl 2.1.3). Podle mého soudu ale dotace státní podporou zůstane s tím rozdílem, že bude slučitelná a její poskytnutí bude v souladu s právem Evropské unie. Tento můj závěr je v souladu s komentářem k Lisabonské smlouvě, který uvádí: „[...]...pokud nemá být poskytování služby v obecném hospodářském zájmu pokládáno za státní podporu neslučitelnou s volným trhem, musí být naplněny čtyři podmínky“<sup>15</sup> (pozn.: podmínky rozhodnutí Altmark).

### 2.1.3 Kdy není dotace státní podporou

K tomu, aby dotace nebyla státní podporou, ať slučitelnou nebo neslučitelnou s vnitřním trhem, nebude stačit pouze nenaplnění některého z definičních znaků statí podpory (viz oddíl 2.1.1). Bude muset dojít k tak výrazné změně ve struktuře dotace, že ji nebude možno považovat za státní podporu. K takové změně podle mého názoru dojde za situace, kdy nebude dotace poskytnuta státem nebo ze státních prostředků (viz první definiční znak státní podpory). Dotace poskytnuta jinak než státem nebo ze státních prostředků nebude dotací ani podle českého práva. Z pohledu českého práva půjde s nejvyšší pravděpodobností o darování ve smyslu soukromého práva podle ustanovení § 2055 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Jako rozhodující bych uvedl kritérium, z čích prostředků je podpora poskytována. Netvrdím, že je možné darování a dotace zaměňovat, dokonce jsem toho názoru, že to nelze, ale existují mezi těmito instituty pojmové shody, i když jde o instituty z povahy věci rozlišné, a to minimálně v právní úpravě, která je pro dotace veřejnoprávní, a pro darování soukromoprávní. Na této úvaze se snažím demonstrovat skutečnost, že jakmile dotace nebude poskytnuta z veřejných prostředků a tím pádem nenaplní první definiční znak státní podpory, nelze hovořit o dotaci v právním slova smyslu. Budeme muset hledat

---

obecného hospodářského zájmu (SGEI). Dostupné z WWW: <http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/sluzby-obecneho-hospodarskeho-zajmu-sgei.html>

<sup>15</sup> srov. Syllová, Pítrová, Paldusová a kol. Lisabonská smlouva. Komentář. 1. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, str. 480

jiné, podobné právní instituty, které lze nalézt zejména v oblasti soukromého práva. A na druhou stranu jakmile je podpora poskytnuta z veřejných prostředků, pokaždé půjde o státní podporu, u které bude nutné zjišťovat, zda se jedná o státní podporu slučitelnou nebo neslučitelnou s vnitřním trhem EU.

## 2.2 Dotace a návratná finanční výpomoc

Stejně jako dotace je návratná finanční výpomoc formou státní podpory. Dotace a návratná finanční výpomoc nejsou ve vztahu nadřazenosti a podřazenosti, jako tomu je v jejich vztahu ke státní podpoře, ale jedná se o dva instituty stojící vedle sebe. Souvislost s dotacemi vyplývá zejména z velkých a malých rozpočtových pravidel.

### 2.2.1 Právní úprava návratné finanční výpomoci

Návratná finanční výpomoc poskytnuta ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu (dále jen „státní rozpočet“)<sup>16</sup> je v českém právním řádu upravena velkými rozpočtovými pravidly, a to v ustanovení § 3 odst. 2 písm. b), které stanoví: *„návratnou finanční výpomocí prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, bezúročně právníckým nebo fyzickým osobám na stanovený účel, které je povinen jejich příjemce vrátit do státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu“*. Jak je na první pohled z dikce zákona jasné, jde o účelové, pozitivní plnění z veřejných rozpočtů ve prospěch subjektu, který je povinen poskytnuté plnění zase zpět vrátit do rozpočtu, ze kterého byla výpomoc poskytnuta. Podstatným znakem návratné finanční výpomoci je její bezúročnost<sup>17</sup>. Velká rozpočtová pravidla předpokládají možností zvláštním zákonem bezúročnost návratné finanční výpomoci vyloučit. Svěbytná právní úprava pojmu návratné finanční výpomoci je nově<sup>18</sup> obsažena také v malých rozpočtových pravidlech, které vymezují návratnou finanční výpomoc velice podobně jako v případě

---

<sup>16</sup> pro návratné finanční výpomoci poskytnuté z rozpočtu územních samosprávných celků jsou rozhodná malá rozpočtová pravidla

<sup>17</sup> zvláštní část k § 3 důvodové zprávy k velkým rozpočtovým pravidlům uvádí: „Stát není banka, a pokud se rozhodne někoho podporovat, neměl by být cílem zisk.“

<sup>18</sup> zákon č. 24/2015 Sb. byl vyhlášen ve Sbírce zákonů 5.2.2015

velkých rozpočtových pravidel, hlavním rozdílem jsou rozpočty, ze kterých jsou návratné finanční výpomoci poskytovány.

### 2.2.2 Rozdíly mezi dotací a návratnou finanční výpomocí

Dotace a návratná finanční výpomoc jsou výdaji veřejných rozpočtů a také rozpočtověprávní instituty,<sup>19</sup> tyto výdaje lze poskytnout ve formě peněžních prostředků, a to buď na principu darování, nebo půjčky. Lze chápat, že hlavní rozdíl mezi dotací a návratnou finanční výpomocí bude, zda po poskytnutí plnění vznikne příjemci závazek na vrácení plnění. Návratná finanční výpomoc je příjemci poskytnuta právě na principu půjčky a příjemci vzniká závazek vůči veřejnému rozpočtu, který mu návratnou finanční výpomoc poskytl. Takový závazek předpokládají i velká rozpočtová pravidla a splátky návratné finanční výpomoci označují za příjem<sup>20</sup>. Oproti tomu u dotace žádný závazek na vrácení peněžních prostředků nevzniká (blíže viz podkapitola 3.1).

Dalším rozdílem mezi dotací a návratnou finanční výpomocí je okruh subjektů, kterým je možné dotaci nebo návratnou finanční výpomoc poskytnout. Zatímco velká rozpočtová pravidla umožňují poskytnout dotaci poměrně širokému okruhu subjektů. Pro návratnou finanční výpomoc zákon tento výčet zužuje, blíže k jednotlivým subjektům viz ustanovení § 7 velkých rozpočtových pravidel.

### 2.2.3 Podobnosti dotací a návratných finančních výpomocí

V předchozím oddíle jsem shrnul základní rozdíly mezi těmi rozpočtověprávní instituty, zde se budu věnovat jejich podobnostem. V obou případech se jedná o prostředky veřejného rozpočtu, které jsou poskytnuty z veřejného rozpočtu a jsou tedy jeho výdaji.<sup>21</sup> Jejich společným znakem je dále stanovení účelu, pro který mají být poskytnuty (není možné je poskytnout bez účelového určení). Příjemci dotací a návratných finančních výpomocí jsou zejména právnické a fyzické osoby, které jsou

---

<sup>19</sup> Marková, H., Boháč, R. *Rozpočtové právo. I. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 110 s.*

<sup>20</sup> *ustanovení § 6 odst. 1 písm. j) velkých rozpočtových pravidel*

<sup>21</sup> *srov. § 7 zákona o rozpočtových pravidlech*



povinny nejen splnit podmínky pro poskytnutí dotace a návratné finanční výpomoci, ale také dodržovat podmínky pro jejich využívání.

Procesní stránka dotací a návratných finančních výpomocí podle obou rozpočtových zákonů je pro dotace a návratné finanční výpomoci v zásadě totožná. Základní zásadou obou rozpočtověprávních institutů je jejich nenárokovatelnost (blíže viz podkapitola 3.1), tedy není na ně právní nárok (nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak)<sup>22</sup>. Dotaci a návratnou finanční výpomoc lze poskytnout na základě dohody s poskytovatelem (blíže viz oddíl 4.2.2), a také způsob jejich poskytování podle ustanovení § 16 velkých rozpočtových pravidel je stejný, není-li stanoveno jinak. Odlišná procesní pravidla jsou stanovena pouze v případě, kdy příjemce porušil své povinnosti související s dotací, která pro návratnou finanční výpomoc neplatí.

Lze shrnout, že podobností dotace a návratné finanční výpomoci je sice více, a to vzhledem k procesní stránce jejich poskytování nebo protože dotace a návratná finanční výpomoc většinou tvoří dvojici, pro kterou se uplatní stejná zákonná pravidla. Ale podle mého názoru je nutné, navzdory předešlé větě, na oba instituty pohlížet z perspektivy jejich příjemce, pro kterého bude především podstatné, jestli bude či nebude zavázán vůči poskytovateli. V případě dotace závazek příjemce tkví „pouze“ v dodržení určitých smluvních a/nebo zákonných podmínek a nebude muset poskytnout žádnou zpětnou platbu. Jedná-li se ale o návratnou finanční výpomoc musí příjemce počítat také s povinností jejího vrácení, a tedy reálný příjem se bude rovnat nule. Proto jsem toho názoru, že je na oba instituty třeba pohlížet jako na odlišné.

### 3. Základní vymezení pojmu dotace

Cílem této kapitoly bude vymezení pojmu dotace v právním slova smyslu. Dotace coby název právního institutu je vymezena v obou zákonech o rozpočtových pravidlech. Pojem dotace byl malými rozpočtovými pravidly vymezen teprve nedávno přijatou novelou<sup>23</sup>. Pojem dotace je pro mou diplomovou práci klíčový, a proto mu budu

---

<sup>22</sup> Marková, H., Boháč, R. *Rozpočtové právo. I. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 112 s.*

<sup>23</sup> zákon č. 24/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění

prostřednictvím této kapitoly věnovat dostatečný prostor, aby se stala dotace se souvisejícími pojmy pro čtenáře srozumitelnou.

### 3.1 Dotace

Dotace jsou jedním z výdajů veřejných rozpočtů, jedná se o rozpočtověprávní institut. Do února tohoto roku byl pojem dotace stanoven pouze ve velkých rozpočtových pravidlech. Podle důvodové zprávy k novele, zavádějící pojem dotace do malých rozpočtových pravidel, jde zejména o protikorupční opatření<sup>24</sup>. Velká rozpočtová pravidla legálně definují dotaci jako peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel. Dotace jsou pozitivním plněním ve prospěch příjemce a jsou nenávratné. Nenávratnost dotace spočívá ve faktu, že příjemce dotace není povinen poskytnout poskytovateli dotace jakoukoliv protihodnotu. Za poskytnuté dotace neexistuje žádná forma „protiplnění“ a příjemci, který splnil veškeré zákonné podmínky, ani nevzniká žádný závazek vůči rozpočtu, ze kterého byla dotace poskytnuta.<sup>25</sup> Dotacemi jsou poskytovány peněžní prostředky, peněžními prostředky jsou chápány peníze v jakékoliv formě<sup>26</sup>. O dotaci můžeme úspěšně hovořit jako o daru poskytnutému z veřejných rozpočtů. Podle literatury<sup>27</sup> lze dotace ze státního rozpočtu charakterizovat následujícími znaky:

- a) jedná se o prostředky státního rozpočtu,
- b) prostředky jsou poskytnuty ze státního rozpočtu,
- c) prostředky jsou vázány k použití na stanovený účel (není možné poskytovat tzv. všeobecné dotace bez bližšího účelového určení),
- d) příjemci těchto prostředků jsou fyzické a právnické osoby,

---

*pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů*

<sup>24</sup> důvodová zpráva k zákonu č. 24/2015 Sb., str. 14

<sup>25</sup> srov. zvláštní část k § 3 důvodové zprávy k velkým rozpočtovým pravidlům

<sup>26</sup> srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. května 2007, sp. zn. 32 Cdo 922/2007

<sup>27</sup> Marková, H., Boháč, R. *Rozpočtové právo. I. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 112 s.*

e) příjemci těchto prostředků nejsou povinni tyto prostředky vrátit.

Dotace je charakterizována jako poskytnuté peněžní prostředky. Pojem peněžní prostředky nejsou pojmem ryze právním, ale jedná se o pojem z části ekonomického charakteru. Peněžní prostředky jsou materiálním nositelem finančních vztahů (viz podkapitola 3.2), jedná se tedy o hodnotu vyjádřenou zpravidla oběživem. Peněžní prostředky slouží k vytváření peněžní masy tj. vyjádření určité sumy peněz (např. státní rozpočet, ale i rozpočet domácnosti) a jejich forma je v zásadě dvojitá, hotovostní nebo bezhotovostní. Pro představu peněžními prostředky jsou jednotlivé bankovky a mince nebo zůstatky na účtech vedených u finančních institucí.<sup>28</sup>

Jelikož přijetím novely malých rozpočtových pravidel a zakotvení pojmu dotace do tohoto zákona vznikla jakási „dvojkolejnost“. Je tedy třeba vymezit pojem dotace i z pohledu malých rozpočtových pravidel a uvést důvody vzniku této „dvojkolejnosti“. Malá rozpočtová pravidla upravují dotace jako peněžní prostředky<sup>29</sup> poskytnuté z rozpočtu územního samosprávného celku, městské části hlavního města Prahy, svazku obcí nebo Regionální rady regionu soudržnosti právnické nebo fyzické osobě na stanovený účel, dále podle malých rozpočtových pravidel dotací nejsou příspěvky zřizovatele na provoz příspěvkové organizace a investiční příspěvek do fondu investic příspěvkové organizace.<sup>30</sup> Důvody, proč nepostačovalo vymezení dotace ve velkých rozpočtových pravidlech, uvádí důvodová zpráva k předmětné novele,<sup>31</sup> která byla mj. inspirována Metodikou CIA. Blíže vymezení dotací v malých rozpočtových pravidlech má za úkol zejména (i) sjednotit proces poskytování dotací z jednolitých rozpočtů, (ii) zprůhlednění procesu poskytování finančních prostředků z územních rozpočtů a (iii) vymezit orgány příslušné k rozhodování spory z veřejnoprávních smluv o poskytnutí dotace. Jelikož byly dotace hojně využívány i před přijetím této novely

---

<sup>28</sup> srov. *Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol. Finanční právo. 6. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 6 a 7 s.*

<sup>29</sup> srov. § 3 odst. 1 písm. a) *velkých rozpočtových pravidel*

<sup>30</sup> *ustanovení § 28 odst. 4 a § 31 odst. 1 písm. b) malých rozpočtových pravidel*

<sup>31</sup> *obecná část důvodové zprávy k zákonu č. 24/2015 Sb.*

a územní rozpočty s dotacemi více méně zdárně hospodařili, nepředpokládám žádnou zásadní změnu, s výjimkou zabezpečení cílů podle důvodové zprávy.

Dotace jsou v právních předpisech označovány všelijak, například jako „vyrovnávací příspěvek“<sup>32</sup>, „příspěvek k hypotečnímu úvěru“<sup>33</sup> nebo „příspěvek na výkon státní správy“. Nelze se tedy spoléhat, že právní předpis nazve dotaci „dotací“ a musíme vycházet z faktického významu poskytnutého plnění. Dotací ve smyslu velkých i malých rozpočtových dotací budou ta poskytnutá plnění, která materiálně naplní zákonnou definici. Na druhou stranu v případech, kdy bude určité plnění označeno právním předpisem za dotaci, ale nebude naplňovat předpoklady stanovené velkými nebo malými rozpočtovými pravidly, nebude se jednat o dotaci ve smyslu těchto zákonů. Příkladem lze uvést plnění poskytované ze Státního fondu životního prostředí<sup>34</sup> označované za dotace, k tomu ve svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud<sup>35</sup> uvedl, že takové plnění není dotací ve smyslu velkých rozpočtových pravidel a to z důvodu, že plnění poskytnuté Státním fondem životního prostředí není poskytnuto ze státního rozpočtu ale z rozpočtu fondu, a tudíž nenaplní definici dotace podle velkých rozpočtových pravidel. Na tomto rozhodnutí jsem chtěl demonstrovat nutnost zkoumání jakéhokoliv plnění, zda se bude jednat o dotaci ve smyslu obou zákonů o rozpočtových pravidlech nebo ne. Určení, jestli je plnění dotací podle rozpočtových pravidel nebo ne, je důležité zejména z hlediska dalšího postupu při poskytování plnění a případném přezkumu. Tím, že peněžité plnění není dotací ve smyslu rozpočtových pravidel, ale nedochází k jejich automatickému vyjmutí z režimu státních podpor, jelikož i ve zmiňovaném případě se jednalo o peněžní prostředky poskytnuté z veřejných rozpočtů.

---

<sup>32</sup> srov. ustanovení § 1 odst. 1 nařízení vlády č. 505/2000 Sb., kterým se stanoví podpůrné programy k podpoře mimoprodukčních funkcí zemědělství, k podpoře aktivit podílejících se na udržování krajiny, programy pomoci k podpoře méně příznivých oblastí a kritéria pro jejich posuzování

<sup>33</sup> srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 Afs 69/2010-135

<sup>34</sup> zřízen zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů

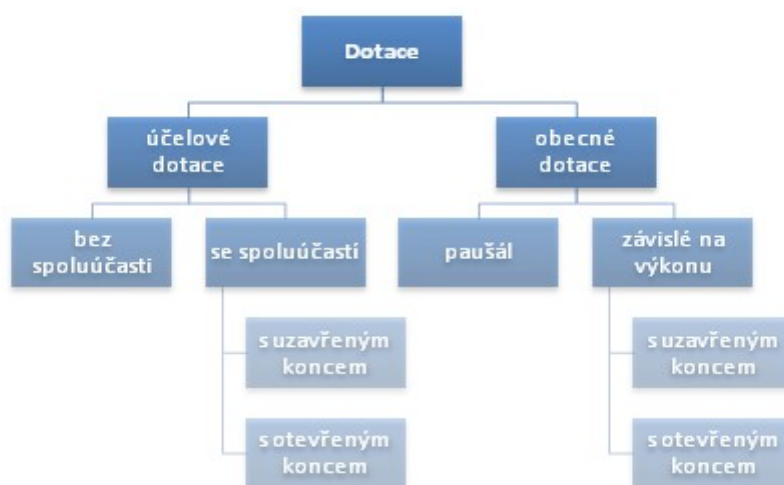
<sup>35</sup> rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2014, čj. 7 Afs 93/2013 - 31

Velice důležitá ba dokonce esenciální jsou ustanovení § 14 odst. 1 velkých rozpočtových pravidel a ustanovení § 10a odst. 2 malých rozpočtových pravidel stanovující zásadu, podle které, není-li určeno právním předpisem jinak, není na dotaci právní nárok. Jedná se tedy o jakési dobrodiní ze strany poskytovatele, a tudíž by bylo nepřiměřené, aby žadatel mohl bez jiného právního důvodu dotaci vynucovat. Shrnutí zásady nenárokovatelnosti dotace popsal také Ústavní soud ve svém usnesení ze dne 4. 6. 2009, sp. zn. I.ÚS 1530/08 následovně: „...[...]...na dotaci není právní nárok, její poskytnutí je dobrou vůlí státu, která musí být vyvážena přísnými podmínkami pro jejího příjemce.“

### 3.1.1 Druhy dotací

Pro snadnější pochopení problematiky dotací je třeba se pokusit o jejich rozdělení na základě vybraných kritérií. Tento oddíl je nutno uvést nejen pro snadnější pochopení jak jsou dotace poskytovány, ale také proto, že dotace jsou poskytovány pokaždé na základě trochu jiného kritéria, v jiné výši a jsou i jinak určovány. Proto by mělo rozdělení dotací pomoci čtenáři ke snadnějšímu zorientování, proč např. ne vždy jsou dotace poskytovány ve fixní výši, jsou určeny procentem z celkové výše výdaje, atd.

Relativně komplexní kategorizace dotací je uvedena v zahraniční literatuře,<sup>36</sup> jejíž závěry jsou použitelné i pro naši právní úpravu a obecně k dotacím, i když samotná kniha je věnovaná samosprávným celkům. Dotace rozděluje na dvě základní skupiny. Na dotace obecné a dotace účelové:



<sup>36</sup> Bailey, S. J. *Local Government Economics : Principles and Practice*, 1999. s. 181

Na konkrétně stanovený a vymezený účel jsou poskytovány účelové dotace. Účelová dotace může být poskytnuta bezvýhradně, bez nutnosti jakékoliv finanční participace příjemce, v takovém případě půjde o dotaci „bez spoluúčasti“. V opačném případě se bude jednat o dotaci „se spoluúčastí“, kdy musí příjemce k dotaci přiložit také prostředky ze svého vlastního rozpočtu. Je-li výše účelové dotace limitována, hovoříme o dotaci s tzv. uzavřeným koncem. V případě, že takový limit není stanoven, jedná se o dotaci s koncem otevřeným.

Obecné dotace jsou poskytovány na širokou škálu činností a jejich jednotlivé poskytnutí záleží na uvážení poskytovatele. Obecné dotace jsou dále členěny na „paušální“ a „závislé na výkonu“. Paušální dotaci jsou poskytovány prostředky s jasně stanovenou výší bez bližšího účelového určení, takové dotace by mohly být v rozporu se zákonnou definicí dotace.<sup>37</sup> Na druhou stranu dotace „závislé na výkonu“ jsou poskytnuty v závislosti na „výkonu“ subjektu usilujícímu o dotaci (např. výběr daní samosprávných celků, výdělečná činnost divadel coby příspěvkových organizací, atd.). Na základě stanovení nebo nestanovení výše limitu poskytnuté dotace budeme hovořit o dotaci „závislé na výkonu“ s otevřeným nebo uzavřeným koncem.

K podobnému rozdělení dospěla také domácí literatura.<sup>38</sup> Ta rozděluje dotace na dvě základní formy; účelové (specifické) dotace a všeobecné neúčelové dotace. Účelové dotace zavazují příjemce k jejich použití (jak vyplývá z názvu) na stanovený účel, který je zároveň podmínkou pro poskytnutí dotace. Všeobecné neúčelové dotace obdrží příjemce (zejména samosprávné celky) na základě určitého kritéria, ale jejich další užití prostředku z dotace bude v kompetenci příjemce, který je samozřejmě vázán právními předpisy. Neúčelové dotace jsou také označovány jako tzv. blokové dotace<sup>39</sup>. Blokové dotace jsou určeny k financování specifického druhu potřeb, široce stanovený účel

---

<sup>37</sup> srov. *definici dotace v § 3 odst. 1 písm. a) velkých rozpočtových pravidel*

<sup>38</sup> *Provazníková, R. Financování měst, obcí a regionů – 2. aktualizované a rozšířené vydání, 91 s. nebo Peková, J. Finance územní samosprávy*

<sup>39</sup> *Peková, J. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. 1 vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 136 s.*

dotace (např. školství), ale zásada účelovosti dotací je významně potlačena, jelikož takové dotace nejsou v účetnictví přísně zúčtovatelné.<sup>40</sup>

Poskytnutí účelových dotací lze podmínit spoluúčastí příjemce, kdy musí, vedle poskytovatele, také příjemce vynaložit výdaje ze svého rozpočtu, aby získal účelovou dotaci. V takové situaci budeme hovořit o účelové dotaci se spoluúčastí, účelové dotace se spoluúčastí se zpravidla poskytují jako procentní část konečného výdaje. Jestliže účelová dotace spoluúčast příjemce nevyžaduje, půjde účelovou dotaci bez spoluúčasti. Dále jsou účelové dotace se spoluúčastí rozlišovány na rovnocenné a nerovnocenné. U rovnocenných je procento příjemce a poskytovatele dotace vůči konečnému výdaji stanoveno „50 na 50,“ a dotace se bude zvyšovat nebo snižovat v závislosti na výši konečného výdaje. Nerovnocenná je taková, u které bude stanovena konečná fixní výše dotace bez závislosti na absolutní výši konečného výdaje, tím poskytovatel nutí k vyšší hospodárnosti příjemce dotace s poskytnutými prostředky.

Dotace účelové i všeobecné mohou být poskytnuty coby dotace běžné nebo investiční. Běžnými dotacemi bývají zajištěny běžné opakující se akce, které vyžadují průběžné financování ve formě dotace. Běžnou dotací může být např. financování divadla, které není schopno shromáždit postačující prostředky svým provozem. Investiční dotace jsou poskytovány na zpravidla časově a místně nepravidelnou konkrétní investiční akci.<sup>41</sup> Investiční dotace jsou zejména využívány na financování výstavby investičního celku (např. vodní přehrada) a po ukončení výstavby bude ukončeno i financování.

Dalším kritériem pro dělení dotací může zajisté být také rozpočet, ze kterého dotace plynou, tedy rozdělení dle poskytovatele. Podle takto stanoveného kritéria budeme uvažovat o třech stupních:

- a) dotace poskytnutá z prostředků Evropské Unie,
- b) dotace poskytnutá ze státního rozpočtu (a rozpočtů státních fondů<sup>42</sup>),

---

<sup>40</sup> Peková, J. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. 1 vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 136 s.;*

<sup>41</sup> Peková, J. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. 1 vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 263 – 264 s.;*

<sup>42</sup> *není dotací podle velkých a malých rozpočtových pravidel*

c) dotace poskytnuté z prostředků územně samosprávných celků.

Jsem toho názoru, že rozdělení dotací je možné provést na základě kritéria, zda jsou nebo nejsou nárokovatelné. I když jsou dotace obecně podle obou zákonů o rozpočtových pravidlech v zásadě nenárokovatelné, tak lze stanovit právním předpisem jinak. Takový předpis je např. zákon o státním rozpočtu,<sup>43</sup> který stanoví výši dotací pro samosprávné celky. Můj názor podporuje také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 2004, čj. 6 A 6/2002-65, který stanovuje: „*V souvislosti s výše citovanou právní úpravou soud konstatuje, že v roce 2001 měla fyzická či právnická osoba právní nárok na poskytnutí dotace nebo vyrovnávacího příspěvku dle nařízení vlády, a to na základě žádosti a při splnění stanovených kritérií - předpokladů*“. Oproti tomuto rozhodnutí srov. ustanovení § 14 odst. 1 velkých rozpočtových pravidel, které připouští, aby právní předpis stanovil nárok na dotaci. Otázkou zůstává, zda stačí právním předpisem stanovit podmínky pro poskytnutí dotace nebo takový předpis musí explicitně obsahovat ustanovení vyjadřující nárokovost dotace. Podle mého názoru, který částečně vychází z rozhodovací praxe<sup>44</sup>, je dostačující, aby právní předpis stanovil podmínky, za jakých bude dotace poskytnuta. V opačném případě by bylo zasahováno do legitimního očekávání žadatele splňujícího veškeré podmínky, porušení legitimního očekávání by mohlo vzbudit otázky ústavnosti ohledně rozhodnutí o neposkytnutí dotace.

Pro poslední dělení je základním kritériem doba poskytnutí dotace v závislosti na podání žádosti o dotaci a realizace akce. Prvním typem jsou dotace předběžné, které jsou poskytnuty ve stejnou dobu, kdy je rozhodnuto o poskytnutí dotace, a příjemce tak nebude muset vynaložit vlastní náklad (nebo část pokud půjde o dotaci se spoluúčastí) na realizaci akce. Druhou možností je průběžné uvolňování peněžitých prostředků až do ukončení realizace akce, tedy se jedná o dotaci průběžnou. Třetí je dotace následná, v tomto případě jsou peněžité prostředky uvolněny ve prospěch příjemce až po skončení realizace akce a dotací jsou kompenzovány vlastní výdaje příjemce, které byly vynaloženy na realizaci akce.

---

<sup>43</sup> zákon č. 345/2015 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015

<sup>44</sup> rozsudek NSS ze dne 17. 6. 2011, č. j. 7 As 95/2010-55 a rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2004, čj. 6 A 6/2002-65



### 3.1.2 Státní rozpočet

Dotace coby peněžní prostředky jsou poskytovány mj. ze státního rozpočtu, jak stanovují velká rozpočtová pravidla. Státní rozpočet je upraven několika zákony, zejména velkými rozpočtovými pravidly a zákonem o státním rozpočtu. Státní rozpočet je každoroční bilancí hospodaření České republiky a je schvalován Poslaneckou sněmovnou České republiky na návrh vlády ČR podle čl. 42 Ústavy České republiky. Návrh zákona o státním rozpočtu je připravován Ministerstvem financí. Velká rozpočtová pravidla charakterizují státní rozpočet jako finanční vztahy (viz dále), které zajišťují financování funkcí státu v rozpočtovém roce. Z pohledu dotací je především podstatné, že státní rozpočet obsahuje veškeré dotační vztahy mezi ním, rozpočty územních samosprávných celků a státními fondy.

Státní rozpočet je s ohledem na uvedené sofistikovaným odhadem celkových příjmů a výdajů, který také obsahuje vazby na jiné rozpočty (např. rozpočty podle malých rozpočtových pravidel).<sup>45</sup> Právě takové vazby jsou z hlediska dotací důležité, jelikož to jsou finančními vztahy mezi příjemcem a poskytovatelem. Dotacemi dochází k přerozdělování peněžní masy ze státního rozpočtu do dalších rozpočtů, čímž je zajištěno jejich financování. Dotace jsou výdaji státního rozpočtu a jako takové jsou ovlivňovány aktuální politikou a tudíž i náladou ve společnosti. Dnešní tendencí je snaha o snižování výdajů státního rozpočtu, a proto není moudré, aby příjemce existenčně závisel na dotacích; tím nechci popřít, že neexistují situace např. malá obec, kdy financování v podobě dotací lze považovat za nezbytné a existenční. Mohu uzavřít, že dotace ze státního rozpočtu jsou určeny především subjektům veřejného práva k zajištění jejich financování a nikoliv jednotlivcům.

Zákon o státním rozpočtu stanovuje, jak vysoký bude objem dotací poskytnutých jednotlivými rozpočtovými kapitolami, a v jaké výši jim k tomu budou poskytnuty prostředky, rozpočtovou kapitolou jsou příjmy a výdaje ústředních orgánů státní správy<sup>46</sup> a dalších organizačních složek státu vyjadřující jejich působnost

---

<sup>45</sup> srov. *Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol. Finanční právo. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 113 s.*

<sup>46</sup> srov. *ustanovení § 1 a § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů*

a odpovědnost<sup>47</sup>. Například zákon o státním rozpočtu pro rok 2015 v kapitole 322 Ministerstvo průmyslu a obchodu stanovuje celkové výdaje pro dotace na obnovitelné zdroje ve výši 15 700 000 000 Kč. Konkrétní podmínky dotací ze státního rozpočtu může upravit vláda svým nařízením v intencích čl. 78 Ústavy ČR, takovým nařízením je např. nařízení vlády č. 494/2000 Sb., o podmínkách poskytování dotací ze státního rozpočtu na podporu regenerace panelových sídlišť, ve znění pozdějších předpisů. Státní rozpočet nestanovuje pouze dotace jednotlivých rozpočtových kapitol, ale také dotace (zákon o státním rozpočtu je také označuje coby příspěvky na výkon státní správy, jimiž jsou kompenzovány náklady na výkon přenesené působnosti samosprávného celku<sup>48</sup>) mezi ním, kraji a obcemi. Základní právní rámec pro přerozdělování finančních prostředků mezi samosprávnými celky a státním rozpočtem je ustanovení § 19 velkých rozpočtových pravidel. Ustanovení § 19 v odstavci prvním stanoví pouze, že kritéria pro výpočet výše dotace do rozpočtu kraje stanoví zákon o státním rozpočtu, s možností odlišné úpravy, jestliže právní předpis stanoví jinak. Zákon o státním rozpočtu pro rok 2015 naplňuje tento odstavec zejména v příloze č. 5, ve které jsou stanoveny příspěvky na výkon státní správy podle jednotlivých krajů. Celkový úhrn činí 1 040 870 000 Kč. Druhý odstavec ustanovení § 19 stanovuje vztah mezi státním rozpočtem a rozpočty obcí, který je uskutečňován prostřednictvím krajů, v jehož obvodu se jednotlivé obce nacházejí (takovou činnost vykonávají kraje v přenesené působnosti). Stejně jako u krajů jsou finanční vztahy mezi státním rozpočtem a rozpočty obcí nastíněny v zákoně o státním rozpočtu. Na rozdíl od krajů, pro obce stanovuje zákon o státním rozpočtu také postup, jakým budou finanční prostředky státního rozpočtu přerozdělovány jednotlivým obcím. Takový postup je stanoven matematickým vzorcem upraveným v příloze č. 8 zákona o státním rozpočtu pro rok 2015. V souvislosti s obcemi je stanovena mimo příspěvek na výkon státní správy i účelová dotace na zdravotní zařízení, úhrnem činí veškeré dotace do rozpočtů obcí 7 434 739 068 Kč. Pro úplnost dodávám, že hlavní město Praha je upravena samostatnou přílohou v zákoně o státním rozpočtu.

---

<sup>47</sup> srov. ustanovení § 10 velkých rozpočtových pravidel

<sup>48</sup> srov. Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 117 s.

### 3.1.3 Státní finanční aktiva

Další okruhem peněžních prostředků, ze kterých mohou být dotace poskytovány, jsou státní finanční aktiva. Velká rozpočtová pravidla institut státních finančních aktiv upravují v ustanovení § 36. Vedle státních finančních aktiv rozeznáváme také pasiva, která ale nejsou z pohledu problematiky dotací relevantní. Státními finančními aktivy jsou peněžní prostředky převedené z výsledků rozpočtového hospodaření z minulých let na základě rozhodnutí Poslanecké sněmovny. Peněžní prostředky, o kterých tak rozhodla vláda, nebo peněžní prostředky stanovené zvláštním právním předpisem. Dále se jedná o majetkové účasti státu v obchodních společnostech a cenné papíry, jejichž vlastníkem je ČR, a se kterými nehospodaří některý správce kapitoly (správcem kapitoly je orgán, který má ve státním rozpočtu samostatnou kapitolu; např. se jedná o ministerstva nebo Ústavní soud).<sup>49</sup> Státními finančními aktivy jsou také pohledávky státu (i) z úvěrů, (ii) návratných finančních výpomocí ze státních finančních aktiv, (iii) ze státních záruk realizovaných ze státních finančních aktiv, (iv) postoupené jiným subjektem a (v) mimo běžné hospodaření a zvláštní účet pro důchodovou reformu.<sup>50</sup> Jestliže jsou finanční prostředky poskytnuty ze státních finančních aktiv vymezených v tomto oddíle, bude se jednat o dotaci.

### 3.1.4 Národní fond

Vedle státního rozpočtu a státních finančních aktiv určují velká rozpočtová pravidla, že jsou-li peněžní prostředky poskytovány z Národního fondu, bude se jednat o dotace. Jedná se o souhrn peněžních prostředků, které jsou svěřovány Evropskou unií ve prospěch České republiky na realizaci programů a projektů z rozpočtu Evropské unie.<sup>51</sup> Národní fond byl zřízen pro potřeby přerozdělování prostředků mezi Evropskou unií a Českou republikou. Národní fond byl založen Memorandem o ustavení Národním fondu mezi ministrem financí Mgr. Ivo Svobodou za vládu České republiky a Hansem Van Den Broekem, členem Evropské komise za Evropské společenství, ještě před

---

<sup>49</sup> srov. ustanovení § 3 písm. g) velkých rozpočtových pravidel

<sup>50</sup> srov. ustanovení § 36 odst. 2 velkých rozpočtových pravidel

<sup>51</sup> srov. Novotníková, H. *Dotační receptář*, 1. vydání, LexisNexis CZ s.r.o., 2005, str.13

vstupem České republiky do EU, a to ke dni 31. 12. 1998.<sup>52</sup> Národní fond je spravován Ministerstvem financí. Vymezení, jaké prostředky se shromažďují a rozdělují pomocí Národního fondu, je stanoveno v ustanovení § 37 odst. 1 velkých rozpočtových pravidel. Národní fond neshromažďuje pouze prostředky EU k realizaci programů a projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie prostřednictvím strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu, ale také prostředky podle mezinárodních smluv, na základě kterých jsou České republice svěřeny peněžní prostředky z finančního mechanismu Evropského hospodářského prostoru, finančního mechanismu Norska a z programu švýcarsko-české spolupráce. Pro poskytování a v řízení o odnětí dotací z Národního fondu se obdobně aplikují ustanovení § 14 a 15 velkých rozpočtových pravidel, nestanoví-li právo Evropské unie nebo mezinárodní smlouva, již je Česká republika vázána, jinak, ve smyslu § 37 odst. 5 velkých rozpočtových pravidel.

### 3.2 Dotační vztah

Dotace jsou poskytovány na základě právního titulu, právní titul pro poskytnutí dotace může spočívat v různých právních skutečnostech, které jsou předpokládány právním předpisem. Byla-li poskytnuta dotace, vznikne mezi příjemcem a poskytovatelem dotace finanční vztah, takový finanční vztah nazýváme vztahem dotačním. Dotační vztah určuje náležitosti a podmínky pro poskytování dotací a je základním rámcem pro jejich poskytování, bez dotačního vztahu by nemohla být dotace poskytnuta. Jak je uvedeno v tomto odstavci, dotační vztah vzniká na základě právní skutečnosti a takovou je například rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo dohoda (smlouva) o poskytnutí dotace mezi poskytovatelem a příjemcem.

Není sporu o faktu, že dotační vztah patří mezi finanční vztahy.<sup>53</sup> Finanční vztah je obecnou teorií finančního práva vykládán jako individuální vztah, který souvisí s vytvářením, rozdělováním (distribucí), přerozdělováním (redistribucí) a užitím

---

<sup>52</sup> *Tisková zpráva Ministerstva financí ze dne 5.1.1999 nazvaná „Národní fond zřízen k 31. 12. 1998“*

<sup>53</sup> *srov. Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol. Finanční právo. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 113 s.*

(realizací) peněžní masy<sup>54</sup> mezi subjekty finančního vztahu. V rámci dotačního vztahu dochází právě k procesům rozdělování a přerozdělování peněžních prostředků směrem od poskytovatele k příjemci.

Dotační vztah je vztahem veřejnoprávním, který se řídí zejména právními předpisy veřejného práva (k tomu srov. např. rozsudek NSS ze dne 28.4.2011, č.j. 1 As 22/2011-64 nebo rozsudek NSS ze dne 17.1.2013, č.j. 7 As 173/2012-44). Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 19.8.2010, č.j. 2 As 52/2010-59 k veřejnoprávní povaze dotačního vztahu výslovně uvádí: „[...]...v nyní projednávaném případě se však jednalo o vztah veřejnoprávní, jelikož šlo o poskytování příspěvků z veřejného rozpočtu, tedy v podstatě o poskytování dotace.“ Jako kterýkoliv jiný vztah má i vztah dotační své složky, těmito složkami je předmět dotačního vztahu, jeho subjekty a práva a povinnosti, z dotačního vztahu vyplývající. Předmětem dotačního vztahu je dotace sama, k podrobnostem viz podkapitola 3.1. Právy a povinnostmi se budu zabývat v rámci procesní části diplomové práce, tedy zejména v rámci kapitoly 4. Subjekty dotačního vztahu nejsou v rovném postavení, jako tomu je v soukromoprávních vztazích. Poskytovatel je ve vrchnostenském postavení vůči příjemci. Vrchnostenské postavení poskytovatele se projevuje zejména v právech a povinnostech poskytovatele i příjemce, poskytovatel v rámci své autority stanovuje podmínky, výši a jiné požadavky související s poskytovanou dotací, jimiž je poté příjemce zavázán. V praxi vznikly spory o to, zda je podmínkami dotace vázán také poskytovatel, tento spor byl úspěšně řešen judikaturou. Na toto konto Nejvyšší správní soud judikoval, že také poskytovatel je povinen plnit své závazky, které vyplývají z podmínek k poskytnutí dotace (nebo také z právního předpisu, který přímo upravuje povinnosti poskytovatele),<sup>55</sup> jelikož by neplněním závazků ze strany poskytovatele docházelo k maření účelu dotace. Od dotačního vztahu vzniklého mezi poskytovatelem a příjemcem je nutné odlišit vztah sekundární, který vzniká při využití peněžních prostředků z dotace příjemcem např. investorem (osoba soukromého práva; nebude se jednat o další přerozdělování peněžních prostředků např. z rozpočtu krajů do obcí

---

<sup>54</sup>srov. Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol. *Finanční právo. 6. upravené vydání.* Praha : C. H. Beck, 2012, 6 s.

<sup>55</sup>srov. rozsudek NSS ze dne 11.11.2010, č.j. 1 Afs 77/2010-81

atd.) a dalšími osobami, které pouze realizují účel dotace, ale už nejsou příjemci dotace. Takový vztah už je typickým soukromoprávním vztahem založeným právním jednáním např. smlouvou o dílo. K obdobnému závěru dospěl i ve svém usnesení zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 7. 5. 2010, čj. Konf 14/2010-8.

### 3.3 Subjekty dotačního vztahu

Jako kterýkoliv jiný vztah musí mít i dotační vztah své subjekty. Jsou podmínkou jeho existence. Jedná se o projev účelového přerozdělování peněžních prostředků. Základními subjekty dotačního vztahu jsou poskytovatel na straně jedné a příjemce na straně druhé. Mezi základní subjekty dotačního vztahu mohou za určitých, zákonem přesně specifikovaných podmínek, vstupovat i další subjekty, např. Ministerstvo financí v rámci finanční kontroly v souvislosti s dodržováním podmínek poskytnuté dotace.

#### 3.3.1 Poskytovatel dotace

Poskytovatelé dotací jsou zejména upraveni ve velkých a malých rozpočtových pravidlech. Podle velkých rozpočtových pravidel ve smyslu § 14 odst. 2 je poskytovatelem ústřední orgán státní správy, Úřad práce České republiky, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky, Technologická agentura České republiky nebo organizační složka státu, kterou určí zvláštní zákon. Velká rozpočtová pravidla takto vypočtené poskytovatele označují jednotně pod legislativní zkratkou „*poskytovatel*“. Z dikce ustanovení vyplývá, že se nejedná o taxativně vypočtené subjekty, což také potvrzuje důvodová zpráva k velkým rozpočtovým pravidlům uvádějící: „*Zvláštní zákon může rozšířit okruh poskytovatelů dotací.*“. Dále nelze opomenout coby poskytovatele dotací také státní fondy, zde se jedná o relativně specifické poskytovatele, jelikož jsou samostatnými právníckými osobami zřízenými zvláštními zákony a dotace z jejich rozpočtů nejsou poskytovány ve smyslu velkých rozpočtových pravidel.<sup>56</sup> I poskytování dotací státními fondy je speciální, protože velká rozpočtová pravidla požadují v ustanovení § 28 odst. 6, aby poskytování a způsob

---

<sup>56</sup> srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2014, čj. 7 Afs 93/2013 - 31

poskytování dotací státními fondy upraven zvláštním zákonem, takovými zákony jsou jednotlivé zřizovací zákony státních fondů.

Dále jsou poskytovatelé upraveni v malých rozpočtových pravidlech, a to konkrétně v ustanovení § 10a odst. 1 písm. a). Poskytovateli ve smyslu malých rozpočtových pravidel jsou územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, svazek obcí nebo Regionální rada regionu soudržnosti. Zde se jedná o projev samosprávy v samostatné působnosti.

O poskytovatele dotace se bude jednat tedy pokaždé, kdy bude peněžité plnění poskytováno z veřejných rozpočtů.

### 3.3.2 Příjemce dotace

Je jím subjekt, který od poskytovatele získává peněžité prostředky. Příjemcem dotace může být široké spektrum subjektů, a to jak subjektů práva veřejného tak i soukromého, např. kraje, obce, ale i konkrétní fyzické osoby pro stavební účely. Příjemce dotace, coby pojem není velkými ani malými rozpočtovými pravidly blíže specifikován, jako je tomu u poskytovatele. Co se týká příjemce dotace ze státního rozpočtu, lze se podpůrně orientovat pomocí jiných ustanovení velkých rozpočtových pravidel, tedy je možné výčet příjemců identifikovat na základě ustanovení § 7 velkých rozpočtových pravidel, které specifikuje výdaje státního rozpočtu, a tedy i nepřímo stanovuje, kdo může být příjemcem dotace ze státního rozpočtu. Takovými příjemci jsou zejména územní samosprávné celky na jinou než podnikatelskou činnost, právnické a fyzické osoby na podnikatelskou činnost, spolky, státní fondy, nadace, Regionální rady regionů soudržnosti, dobrovolné svazky obcí a jiné.

### 3.3.3 Státní fondy coby poskytovatelé dotací

Definici pojmu státní fond můžeme nalézt v literatuře pocházející už z dob první republiky.<sup>57</sup> Jedná se o Slovník veřejného práva, který definuje státní fond (nebo jiný veřejný fond) jako: „*veřejný fond je samostatné, účelům veřejné správy věnované*

---

<sup>57</sup> označení pro Československo v období od jeho vzniku v roce 1918 do Mnichovské dohody roku 1938

jmění“.<sup>58</sup> Vedle státních fondů existují v České republice také další fondy, které ale nejsou fondy ve smyslu velkých rozpočtových pravidel, ale jsou upraveny jinými právními předpisy (např. fond pojištění vkladů je zřízen zákonem č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů), tyto fondy nejsou z pohledu diplomové práce relevantní. Nezávislosti státních fondů vůči správním orgánům je dána zřizovacím zákonem a statutem státních fondů, u každého státního fondu je tedy míra provázanosti jiná. Učebnice Finančního práva doslova uvádí: „*státní fondy jsou decentralizované administrativní jednotky podřízené vládě či parlamentu nebo jednotky přímo kontrolované vládou či nepřímo kontrolované prostřednictvím zástupců vlády v orgánech fondu*“.<sup>59</sup> Závislost státního fondu se projevuje především v oblasti jeho financování, a to zejména v případech, kdy státní fond nemá dostatek prostředků. Jestliže státní fond trpí nedostatkem prostředků, bývají prostředky automaticky dodávány ze státního rozpočtu k zajištění jeho provozuschopnosti, i když za své závazky nese státní fond odpovědnost sám.

Prostředky ve státních fondech jsou shromažďovány na zákonem stanovený účel. Z hlediska dotací jsou státní fondy podstatné, jelikož jedním z jejich účelů je přerozdělovat svěřené prostředky formou dotace k naplnění cílů jednotlivých státních fondů. Dotace ze státních fondů jsou poskytovány mimo státní rozpočet, a jak lze vyvodit, jsou poskytovány z rozpočtů jednotlivých státních fondů. Tím je vůči státnímu rozpočtu vytvořena alternativa, a z důvodů, že státní fondy jsou účelově zaměřené, bude potencionální příjemce pro účel spadající pod některý ze státních fondů žádat o poskytnutí dotace přímo státní fond. Tím také dochází k ulehčení administrativní zátěže pro správní orgány. Rozpočty státních fondů jsou považovány za součást veřejných rozpočtů,<sup>60</sup> a proto se na ně beze zbytku aplikují předpisy Evropské Unie o státních podporách.

---

<sup>58</sup> Laštovka, K. *Veřejné fondy, Heslo ve slovníku veřejného práva. Praha, 1927 (zdroj: Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol. Finanční právo. 6. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 118 s.)*

<sup>59</sup> Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol. *Finanční právo. 6. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 119 s.*

<sup>60</sup> srov. Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol. *Finanční právo. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 118 s.*



Velká rozpočtová pravidla stanoví pro státní fondy pouze základní rámec jejich existence a předpokládají, že jednotlivosti budou upraveny zvláštními zákony, kterými jsou jednotlivé státní fondy zřízeny. Státní fondy musí být zřízeny zákonem, jak požadují velká rozpočtová pravidla v ustanovení § 28 odst. 1. Státní fondy jsou právnické osoby, a tudíž mají právní osobnost a mohou v právních vztazích vystupovat coby svébytný, nezávislý subjekt, který odpovídá za své závazky. Aby byly státní fondy jednoduše pro okolí rozpoznatelné, jejich název musí ze zákona obsahovat označení „*státní fond*“.<sup>61</sup> Pro zákony, kterými jsou jednotlivé státní fondy zřizovány, stanovují velká rozpočtová pravidla minimální povinný obsah. Ve zřizovacím zákoně musí být alespoň stanoven (i) orgán, do jehož působnosti státní fond spadá, (ii) finanční zdroje státního fondu a jejich použití a (iii) financování správních výdajů fondu.<sup>62</sup> I když jsou státní fondy právnickou osobou s právní osobností v případech, kdy jsou jejich správní výdaje<sup>63</sup> financovány prostřednictvím dotací ze státního rozpočtu, vztahují se na použití těchto dotací právní předpisy upravující hospodaření organizačních složek státu (zejména ustanovení § 45 a násl. velkých rozpočtových pravidel a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů).

Poskytování dotací v rámci státních fondů je specifické. Lze rozdělit do dvou skupin na (i) poskytování dotací ze státního rozpočtu do rozpočtu státního fondu a (ii) dotace z rozpočtu státních fondů koncovým příjemcům dotace. V prvním případě, kdy dochází k poskytování dotací do rozpočtu státního fondu, nebude poskytování dotací činit problém, jelikož jde o dotace podle velkých rozpočtových pravidel, které jsou hlavním zdrojem příjmu státního fondu. V takovém případě je postupováno standardně. Jiná situace nastane v druhém případě, kdy jsou poskytovány dotace z rozpočtu státního fondu. Velká rozpočtová pravidla jasně stanovují, z jakých rozpočtů jsou dotace poskytovány (viz podkapitola 3.1), a kdo je poskytovatelem dotací (viz oddíl 3.3.1). Rozpočty státních fondů spadají pod tzv. „jiné peněžní prostředky státu“ ve smyslu

---

<sup>61</sup> srov. § 28 odst. 3 velkých rozpočtových pravidel

<sup>62</sup> srov. § 28 odst. 2 velkých rozpočtových pravidel

<sup>63</sup> Správní výdaje zahrnují výdaje spojené s činností státního fondu a úhrady výdajů členům ogránů státního fondu stanovené zákonem

ustanovení § 3 odst. 1 písm. c). Je tedy minimálně diskutabilní, jestli dotace z rozpočtů státních fondů jsou dotacemi ve smyslu velkých rozpočtových pravidel a uplatňují se na ně stejné podmínky. Jsem toho názoru, aby se jednalo o dotaci podle velkých rozpočtových pravidel, musí být beze zbytku naplněna zákonná definice dotace. Jelikož velká rozpočtová pravidla stanovují pro příjemce určitá nevýhodná pravidla (např. nepřezkoumatelnost rozhodnutí po poskytnutí dotace soudem), a tudíž by nemělo docházet k jejich extenzivnímu výkladu, aby taková pravidla dopadala také na subjekty, které neodpovídají zákonné dikci, zejména z důvodu ústavního principu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí vyjádřeného v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR. K takovému závěru se kloní také Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 20. 2. 2014, čj. 7 Afs 93/2013 – 31, ve kterém rozhodoval o aplikovatelnosti usnesení o vyloučení soudního přezkumu ve věci poskytnutí dotace z rozpočtu Státního fondu životního prostředí. Ve svém rozhodnutí explicitně uvádí: „*Peněžní prostředky poskytované ze SFŽP nespádají ani do jedné ze skupin uvedených v ust. § 3 písm. a) a b) zákona o rozpočtových pravidlech. SFŽP byl zřízen zákonem a jedná se tedy o právnickou osobu, která má vlastní rozpočet (ust. § 2a zákona o SFŽP). Výdaje z rozpočtu SFŽP proto nejsou výdaji státního rozpočtu. S uvedeným plně koresponduje také ust. § 7 zákona o rozpočtových pravidlech, v němž jsou vymezeny výdaje státního rozpočtu. Mezi tyto výdaje patří dotace státním fondům [písm. g)], nikoliv však již dotace poskytované z těchto fondů fyzickým a právnickým osobám.*“. Věřím, že tato otázka bude v budoucí rozhodovací praxi českých soudů řešena i nadále, a to z důvodu, že pro každou stranu sporu v souvislosti s poskytováním dotace je výhodný opačný výklad. Poskytovatel bude cílit k závěru, že je samozřejmé aplikovat ustanovení § 14 a násl. velkých rozpočtových pravidel, aby např. vyloučil soudní přezkum jeho rozhodnutí. K obrácenému závěru budou tendovat příjemci, aby jejich obrana byla co možná nejširší. Osobně si ale nemyslím, že by měly soudy dospět k jinému výkladu u dotací ze státních fondů a to i s odkazem na jiná soudní rozhodnutí.<sup>64</sup>

Lze uzavřít, že poskytování dotací z rozpočtů státních fondů je aktuální soudní praxí považováno za postup odlišný od úpravy poskytování dotací podle velkých rozpočtových pravidel. Dle mého názoru by zákonodárny sbor měl do budoucna

---

<sup>64</sup> např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 173/2012-44

uvažovat o přípravě komplexní právní úpravy poskytování dotací z rozpočtů státních fondů, protože masa financí, které prochází státními fondy (zejména pak Státním fondem dopravní infrastruktury) je z pohledu jednotlivce enormní a je mi překvapením, že se mi nepodařilo dohledat žádný podobný pokus, a to ani vzhledem k tendenci politický stran k transparentnosti veřejných financí. Také z důvodu judikatury NSS by bylo případné upravit proces poskytování, jelikož jak bylo uvedeno, velká rozpočtová pravidla se pro státní fondy neuplatní a je tedy pouze na jejich uvážení, jak a komu budou poskytnuty. Druhou možností by bylo zavést stejný režim pro poskytování dotací státními fondy jako pro dotace ze státního rozpočtu, problematické ale je, že státní fondy neposkytují podporu pouze ve formě dotací, například Státní fond životního prostředí poskytuje také půjčky, přebírá záruky a jiné.<sup>65</sup> Z toho důvodu bych se osobně přikláněl spíše k nové komplexní právní úpravě, aby v budoucnu nevznikaly zbytečné potíže s aplikací procesu pro poskytování dotací a na jiné formy státní podpory za použití analogie, která může být nepřesná a zavádějící.

### 3.3.4 Státní fondy v ČR

Tento oddíl věnuji krátkému představení jednotlivých fondů, jejich základním cílům a jaké dotace jsou jimi poskytovány, jelikož výklad procesu poskytování dotací popsany touto diplomovou prací se nebude státních fondů stoprocentně týkat. V České republice je aktuálně zřízeno 6 státních fondů, jmenovitě jde o:

- a) Státní fond dopravní infrastruktury,
- b) Státní fond životního prostředí,
- c) Státní fond kultury ČR,
- d) Státní fond kinematografie,
- e) Státní fond rozvoje bydlení, a
- f) Státní zemědělský intervenční fond.

Státní fond dopravní infrastruktury vznikl v roce 2000 na základě zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů.

---

<sup>65</sup> srov. ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Jde o státní fond, který je podřízen Ministerstvu dopravy. Jeho účelem je využívání svých příjmů ve prospěch rozvoje, výstavby, údržby a modernizace silnic a dálnic, železničních dopravních cest a vnitrozemských vodních cest.<sup>66</sup> Státní fond dopravní infrastruktury sestavuje každý rok rozpočet, který je povinen předložit vládě, jež je posléze předložen Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR ke schválení (rozpočet fondu se předkládá společně s návrhem zákona o státním rozpočtu) ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 zákona o Státním fondu dopravní infrastruktury. Rozpočet fondu je z velké části financován prostřednictvím dotací ze státního rozpočtu, podle Výroční zprávy pro rok 2013<sup>67</sup> podíl příjmů z dotací činil 45,1 % z celkových příjmů, dalším podstatným příjmem činícím 48,4 % z celkových příjmů jsou příjmy z daní (silniční daně, spotřební daně z minerálních olejů) a mýtného. Státní fond dopravní infrastruktury poskytuje ze svého rozpočtu investiční i neinvestiční (běžné) dotace. Dotace jsou poskytovány zejména coby zajištění financování na výstavbu a rekonstrukci dopravní infrastruktury, ale také financování běžného provozu. Podle Výroční zprávy pro rok 2013 byly finanční prostředky poskytovány zejména Ředitelství silnic a dálnic České republiky a Správě dopravní a železniční cesty, dotace jsou poskytovány prostřednictvím dohod.

Na základě zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů, byl (jak napovídá samotný název zákona) zřízen ke dni účinnosti zákona Státní fond životního prostředí České republiky. SFŽP vznikl sloučením Státního fondu vodního hospodářství a Fondu ochrany ovzduší. Rozsah činnosti a podmínky poskytování finančních prostředků jsou upraveny Statutem Státního fondu životního prostředí<sup>68</sup> ve smyslu § 1 odst. 2 zákona o Státním fondu životního prostředí České republiky. SFŽP je právnickou osobou spravovanou Ministerstvem životního prostředí. Dotace ze státního rozpočtu jsou stejně jako

---

<sup>66</sup> srov. ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů

<sup>67</sup> Výroční zpráva o činnosti a účetní závěrka Státního fondu dopravní infrastruktury za rok 2013. Dostupné z WWW: [http://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/dokumenty-2014/2014\\_vz2013.pdf](http://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/dokumenty-2014/2014_vz2013.pdf)

<sup>68</sup> Statut Státního fondu životního prostředí České republiky. Dostupné z WWW: [https://www.sfzp.cz/soubor-ke-stazeni/53/15924-statut\\_sfzp\\_cr.pdf](https://www.sfzp.cz/soubor-ke-stazeni/53/15924-statut_sfzp_cr.pdf)

u Státního fondu dopravní infrastruktury podstatným zdrojem příjmů SFŽP. SFŽP je zaměřen na podporu ekologických opatření uskutečňovaných v souladu s aktuální Státní politikou životního prostředí a zásadami ochrany životního prostředí České republiky. Podporou jsou myšleny dotace (a jiné druhy podpor, např. subvence, půjčky) právnickým a fyzickým osobám, které lze použít zejména na (i) investiční a neinvestiční (běžné dotace) akce související s ochranou a zlepšováním životního prostředí, (ii) programy výzkumu, vývoje, výroby a zavádění vhodných technologií a akcí vědeckotechnického rozvoje v oblasti životního prostředí, (iii) výchovné akce a rozšiřování informací o životním prostředí a jiné. Veškeré dotace poskytnuté SFŽP jsou účelové. Zákon o Státním fondu životního prostředí České republiky explicitně stanovuje v ustanovení § 4 odst. 1, že na dotace z rozpočtu SFŽP není právní nárok. Dotace SFŽP jsou poskytovány na základě žádosti a za podmínek stanovených Statutem SFŽP a Směrnicí SFŽP.<sup>69</sup> Žádost je posuzována Radou SFŽP, a poté předkládána ministru životního prostředí, který rozhodne výši dotace (ministr může rozhodnout o poskytnutí jiné formy podpory). Dotace jsou poskytovány coby dotace se spoluúčastí s otevřeným i uzavřeným koncem<sup>70</sup> (viz oddíl 3.1.1). Čerpání dotace je možné až po uzavření smlouvy o poskytnutí podpory ve smyslu Směrnice SFŽP.

V roce 1992 vznikl Státní fond kultury České republiky na základě zákona č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Zákon explicitně stanovuje, že Státní fond kultury je právnickou osobou spravovanou Ministerstvem kultury. Jedná se o fond, který disponuje výrazně nižšími finančními prostředky, než dva již zmíněné státní fondy. Tento státní fond poskytuje dotace ve smyslu ustanovení § 8 odst. 2 zřizovacího zákona. O poskytování dotací a jejich výši rozhoduje rada Státního fondu kultury. Dotace jsou poskytovány zejména za účelem (i) podpory vzniku, realizaci a uvádění umělecky hodnotných děl, (ii) získávání, obnovy a udržování kulturních památek a sbírkových předmětů, (iii) výstavní a přednáškovou činností, (iv) propagace české kultury v zahraničí a jiné.

---

<sup>69</sup> SMĚRNICE MŽP č. 6/2010 o poskytování finančních prostředků ze Státního fondu životního prostředí České republiky

<sup>70</sup> srov. článek 5 odst. 3 SMĚRNICE SFŽP

Jedná se o dotace účelové se spoluúčastí a uzavřeným koncem, na které není právní nárok. O poskytování dotací uzavírá Státní fond kultury se žadatelem smlouvu.

Dalším státním fondem v působnosti Ministerstva kultury je Státní fond kinematografie, který je zřízen zákonem č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie, a který nahradil Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie. Jeho úkoly a činnost stanovuje zřizovací zákon v ustanovení § 10, jedná se činnosti přímo související nejen s českou ale i zahraniční kinematografií. Ve vztahu k zahraniční kinematografii je úkolem státního fondu zejména podpora výroby kinematografických děl v České republice a zvýšení konkurenceschopnosti českého filmového průmyslu,<sup>71</sup> a to formou filmových pobídek. České kinematografii jsou poskytovány dotace. Dotace jsou poskytovány fondem na vymezené účely označené coby dotační okruhy ve smyslu ustanovení § 31 odst. 1 zákona č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie. Dotačními okruhy jsou (i) vývoj, výroba, distribuce nebo propagace českého kinematografického díla, (ii) projekt v oblasti technického rozvoje a modernizace kinematografie, (iii) publikační činnost v oblasti kinematografie a činnost v oblasti filmové vědy, (iv) zachování a zpřístupňování národního filmového dědictví, (v) vzdělávání a výchova v oblasti kinematografie, (vi) filmový festival a přehlídka v oblasti kinematografie, nebo (vii) ochrana práv ke kinematografickým dílům a jejich záznamům. Zákon ve věcech dotací zavádí specifikum, kdy je poskytnuta dotace, ale zároveň se příjemce dotace ve smlouvě zaváže poskytnout státnímu fondu podíl ze zisku z projektu. U takové konstrukce by se dalo polemizovat nad otázkou související s návratností dotace, zákon se s touto otázkou vypořádává a stanovuje, že dotace jsou nenávratné, ale s možností podílu na zisku.<sup>72</sup> Dotace fond poskytuje bez spoluúčasti, ale s uzavřeným koncem, tedy není vyžadováno, aby se příjemce také finančně podílel, ale zároveň je stanovena horní hranice dotace pro jednotlivé dotované projekty. Dotace jsou poskytovány na žádost, o které rozhoduje Rada Státního fondu kinematografie.

---

<sup>71</sup> srov. ustanovení § 43 odst. 1 zákona č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie

<sup>72</sup> srov. ustanovení § 32 odst. 2 zákona č. 496/2012 Sb. o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie

Dalším státním fondem je Státní fond rozvoje bydlení zřízený zákonem č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o právnickou osobu v působnosti Ministerstva pro místní rozvoj. Stejně jako u dalších státních fondů jsou velice výrazným, ne-li nejvyšším, příjmem tohoto státního fondu dotace ze státního rozpočtu. Zřizovací zákon stanovuje účel tohoto fondu v ustanovení § 1 odst. 1: „*Účelem Fondu a jeho veřejným posláním je podporovat rozvoj bydlení v České republice v souladu s koncepcí bytové politiky schválenou vládou České republiky a udržitelný rozvoj obcí, měst a regionů v souladu s veřejným zájmem.*“, z účelu vyplývá, že tento státní fond plní i funkci sociální, kterou ostatní fondy postrádají. Státní fond rozvoje bydlení neposkytuje podporu pouze formou dotace, ale i např. coby úvěr. Dotace jsou poskytovány ke krytí části nákladů spojených s výstavbou, pořízením, opravami nebo modernizací bytů, bytových a rodinných domů, jedná se o dotace se spoluúčastí s otevřeným koncem, které lze použít pouze na území České republiky. Bližší podmínky pro poskytování dotací jsou upraveny nařízeními vlády pro jednotlivé podporované oblasti (např. výstavba sociálních bytů, škody způsobené povodněmi).

Státní zemědělský intervenční fond je posledním státním fondem a byl zřízen v roce 2000 zákonem č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, ve znění pozdějších předpisů, za účelem vyrovnávání tržního hospodářství v zemědělství. Učebnice finančního práva uvádí: „*Fond provádí opatření a zavádí tržní pořádky pro stabilizaci trhů se zemědělskými výrobky a potravinami s cílem minimalizace výkyvů cen na domácím trhu.*“.<sup>73</sup> Takovými opatřeními jsou i dotace. Poskytování dotací z fondu se řídí také zákonem č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a příslušnými nařízeními vlády.

#### 4. Proces poskytování dotací

---

<sup>73</sup> *Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol. Finanční právo. 6. upravené vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, 121 s.*

Samotný proces poskytování dotace je v českém právním řádu upraven pouze v základních obrysech, neexistuje ucelená úprava celého procesu poskytování dotací i se všemi různými nuancemi. Základní úpravu nalezneme ve velkých a malých rozpočtových pravidlech, konkrétně ustanovení § 14 a násl. velkých rozpočtových pravidel, u malých rozpočtových pravidel se jedná o ustanovení § 10a a násl. Z tohoto důvodu je složité vymezit přesné kroky, které se pro jednotlivé případy aplikují, jelikož v jednotlivých případech bude potřeba individuálního přístupu a tudíž generalizovat celý postup by nebylo moudré. Je nutné zachovat určitý prostor pro diskreci poskytovatelů. I přesto se v této kapitole se pokusím vymezit základní postupy a pravidla, která musí být pokaždé dodržena, při získávání a poskytování dotací, při ukončení dotačního procesu a při případné kontrole ověřující, zda byly dodrženy podmínky a právní předpisy souvisejících s poskytnutými dotacemi. Proces tedy rozdělím do několika základních částí, kterými jsou:

- a. příprava k poskytnutí dotace,
- b. právní skutečnosti související se samotným poskytnutím dotace (rozhodnutí o poskytnutí dotace a dohoda o poskytnutí dotace),
- c. ukončení dotačního procesu,
- d. kontrola dodržování podmínek a právních předpisů souvisejících s poskytnutými dotacemi; a následky porušení dotačních podmínek.

#### 4.1 Příprava k poskytnutí dotace

Ačkoliv by se tak nemuselo na první pohled zdát, je přípravná fáze nesmírně důležitá. Žadatel o dotaci, tedy subjekt, který dotaci požaduje, si musí jasně rozmyslet, na jaký účel chce dotaci získat. Z mých poznatků vyplývá, že v 99 % procentech nebude stačit pouhá myšlenka, k jejíž realizaci je zapotřebí dotace, ale žadatel bude muset mít jasnou představu čili konkrétně specifikovaný plán, takový plán označujeme za akci (nebo projekt, což může být vzhledem k programům zavádějící). V mnoha případech nebude stačit ani přesné vymezení akce, ale nutnost, aby žadatel prokázal faktickou možnost okamžitého započetí realizace akce ihned po (nebo dokonce ještě před) obdržení dotace. V praxi bude muset žadatel přesvědčit orgán, který rozhoduje o poskytnutí dotace, že jeho akce by měla dostat přednost před akcí jinou.



V praxi je v zásadě možné žádat a obdržet dotaci trojím způsobem. Prvním způsobem je stanovení objemu dotace zákonem o státním rozpočtu, tímto způsobem jsou dotace automaticky přidělovány jednotlivým rozpočtovým kapitolám na účelové využití, zákon o státním rozpočtu také stanoví dotace do rozpočtů krajů a obcí (viz oddíl 3.1.2). Zadruhé jsou v našem právním řádu regulované tzv. programy, což jsou zjednodušeně soubory prostředků, které jsou poskytovány za zřetelně vymezeným účelem, prostřednictvím kterých lze dotaci obdržet. Třetí možností je individuální (mimoprogramové) podání žádosti potencionálnímu poskytovateli vybraného žadatelem, aby zajistil financování konkrétní akce.

#### 4.1.1 Přípravná fáze v rámci dotačního programu

Dotačním programem, nebo také programem reprodukce majetku, je ve smyslu ustanovení § 12 velkých rozpočtových pravidel soubor věcných, časových a finančních podmínek konkrétních akcí na pořízení nebo technického zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku, s výjimkou drobného hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku. Zákonná definice není lehce uchopitelná a zaslouží si bližší analýzu. Jedná se prostředky shromažďované za účelem investic, cílem programů je poskytovat investiční dotace (definice § 12 odst. 1 velkých rozpočtových pravidel). Z prostředků státního rozpočtu, lze takovou investiční dotace poskytovat pouze prostřednictvím programů. Velká rozpočtová pravidla stanovují pouze základní pravidla a podmínky k utváření programů a jejich financování ze státního rozpočtu, což explicitně vyplývá i z důvodové zprávy k velkým rozpočtovým pravidlům. Vymezení podrobnější úprava přenechal zákonodárce prováděcímu předpisu. Každý program musí mít tzv. dokumentaci programu,<sup>74</sup> což je základní dokument jednotlivých programů, který plní mj. i funkci představení a uvedení konkrétního programu pro potencionální účastníky. Ze zákona musí obsahovat (i) identifikační údaje programu, jeho případné členění na podprogramy a harmonogram jeho přípravy a realizace, (ii) bilanci potřeb a zdrojů financování programu a jeho jednotlivých podprogramů a (iii) specifikaci cílů programu a podprogramů spolu s jejich technicko-ekonomickým zdůvodněním a vyhodnocením efektivnosti vynaložených finančních prostředků. Další povinnosti související s programy, která vyplývá přímo z velkých

---

<sup>74</sup> *srov. ustanovení § 12 odst. 2 velkých rozpočtových pravidel*

rozpočtových pravidel, je nutnost registrace programu v Informačním systému programového financování,<sup>75</sup> kde jsou shromažďovány nejdůležitější informace o programu. Systém slouží především k zajištění hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti jednotlivých akcí, projektů i programů, mezi jehož přednosti patří i možnost srovnávat jednotlivé programy, v neposlední řadě je také zajištěna vyšší transparentnost a kontrolovatelnost programů, což je žádoucí zejména z důvodu nakládání s finančními prostředky státního (nejen) rozpočtu.

Účast státního rozpočtu na financování programu je upravena v ustanovení § 13 velkých rozpočtových pravidel. Účast státního rozpočtu může být dvojího druhu, zaprvé půjde o poskytování státních záruk.<sup>76</sup> V druhém případě se jedná o výdaje na financování programu.<sup>77</sup> Takovými výdaji jsou účelově určené prostředky státního rozpočtu členěné na (i) individuálně posuzované výdaje organizační složky státu, které jsou účelově určené na financování konkrétní akce, (ii) systémově určené výdaje organizačních složek státu na financování vymezeného okruhu finančních potřeb, v jejichž rámci stanoví správce kapitoly výdaje na konkrétní akce, (iii) individuální dotace právnickým a fyzickým osobám účelově určené na financování konkrétní akce, (iv) systémové dotace stanovené na financování vymezeného okruhu finančních potřeb, v jejichž rámci poskytne správce kapitoly dotaci právnickým nebo fyzickým osobám na konkrétní akce, a (v) návratné finanční výpomoci poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na financování konkrétních akcí nebo vymezeného okruhu finančních potřeb. Výdaje financování programu jsou rozděleny na výdaje a dotace (a návratné finanční výpomoci), a to z toho důvodu, že dotace mohou být poskytovány pouze fyzickým nebo právnickým osobám, jestliže se jedná o financování organizační složky státu nelze hovořit o dotaci, ale bude se jednat o výdaj, který se nebude řídit § 14 a násl. velkých rozpočtových pravidel. Dále je zde rozdělení na dotace systémové a individuální.

---

<sup>75</sup> *Informační systém programového financování. Dostupný na WWW: <http://www.edssmvs.cz/Default.aspx>*

<sup>76</sup> *jedná se o formu státní podpory spočívající v zaručení se státu za úvěr příjemce u finanční instituce, jde o situace, ve kterých by příjemce úvěr bez státní záruky nezískal. Státní záruky jsou realizovány prostřednictvím zákonů, např. zákon č. 216/2013 Sb., o poskytnutí státní záruky České republiky na zajištění půjčky České národní banky pro Mezinárodní měnový fond*

<sup>77</sup> *srov. ustanovení § 13 odst. 3 velkých rozpočtových pravidel*

Individuální dotace budou poskytovány přímo na financování konkrétní akce, zatímco systémovými dotacemi je financován určitý okruh potřeb, v rámci něhož jsou financovány jednotlivé akce. Výše účasti státního rozpočtu na financování programu je stanovena a posuzována na základě dokumentace programu vládou, jestliže se jedná o účast přesahující 5 mld. Kč, nebo Ministerstvo financí, jestliže je účast nižší než 5 mld. Kč.

Jak bylo uvedeno v prvním odstavci toho oddílu, je zákonná úprava pouze rámcová a podrobnosti jsou stanoveny prováděcím předpisem, kterým je vyhláška Ministerstva financí č. 560/2006 Sb. o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění pozdějších předpisů. Předmětem úpravy programové vyhlášky je příprava, schvalování a realizace programů, jejich evidence a závěrečné vyhodnocování, upravuje tedy systém práv a povinností vznikajících v souvislosti s programy.

Pro pochopení fungování programu bude nutné nejdříve stručně vymezit základní pojmy. Jsou jimi subjekty programu, akce a investiční záměr akce. Základními subjekty programu jsou vláda (Ministerstvo financí), správce programu a účastník programu. Vláda potažmo Ministerstvo financí plní především funkci kontrolní a rozhodovací ohledně prostředků ze státního rozpočtu. Správcem programu je ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) programové vyhlášky správce kapitoly, do jehož gesce spadá odpovědnost za hospodaření s prostředky státního rozpočtu na financování programu, případně se může jednat o řídicí orgán nebo zprostředkující subjekt, který je správcem programu zmocněn k činnostem souvisejícím s programem<sup>78</sup> (např. státní fondy), správce programu tedy lze označit za poskytovatele dotace. Účastníkem programu je subjekt, který financuje akci z prostředků státního rozpočtu (včetně prostředků státního rozpočtu, které jsou nebo mají být kryty z rozpočtu Evropské unie, z finančního mechanismu nebo z fondů NATO), účastníkem programu bude (i) organizační složka státu, (ii) příspěvková organizace, (iii) právnická osoba nebo (iv) fyzická osoba, jedná se tedy o příjemce dotace. Investičním záměrem akce je soubor podkladů, který akci

---

<sup>78</sup> srov. čl. 2 písm. a) pokynu Ministerstva financí 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

věcně a funkčně vymezuje a zdůvodňuje nezbytnost výše vynakládaných prostředků s vymezením nezbytných parametrů, indikátorů a cílů pro její posouzení,<sup>79</sup> programová vyhláška s tímto pojmem automaticky operuje, aniž by blíže specifikovala jeho obsah, proto jeho přesný obsah bude stanoven programovou dokumentací (jedná se podklad určující konkrétní podobu akce). Ani pojem akce není programovou vyhláškou definována, i když by si to bezesporu zasloužil, jelikož jde o pojem absolutně klíčový pro programové financování. Akcí je míněna realizace konkrétní věci (např. zateplení oken, stavba budovy, atd.), k jejímuž účelu byl program zřízen. Pro její definici je nutno využít pokynu Ministerstva financí č. R 1 - 2010.<sup>80</sup>

Proces probíhá ve dvou fázích, a to ve fázi financování programu ze státního rozpočtu a fázi financování akce. Financování programu je proces předcházející financování akce a jeho účelem je získání prostředků pro program. Jedná se o vztah mezi Ministerstvem financí (Vládou ČR) a správcem programu. Předmětem této fáze je programová dokumentace, která je schvalována. Správce programu předkládá programovou dokumentaci obsahující všechny náležitosti podle ustanovení § 12 odst. 2 velkých rozpočtových pravidel Ministerstvu financí, které má povinnost do 30 dnů od předložení dokumentaci posoudit. Obsahem posouzení bude ve smyslu ustanovení § 3 odst. 3 programové vyhlášky stanovení (i) výše účasti státního rozpočtu na program a (ii) cíle programu, dále budou stanoveny podmínky pro konání výběrových řízení podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a další požadavky nutné k doložené hospodárného využití veřejných prostředků. V případě posuzování dokumentace programu Vládou ČR je dokumentace předkládána Vládě ČR správcem programu spolu se stanoviskem Ministerstva financí.<sup>81</sup> Jestliže bude v rámci programu poskytována neslučitelná státní podpora (viz podkapitola 2.1) je nezbytné, aby došlo k notifikaci u Evropské komise

---

<sup>79</sup> srov. čl. 5 odst. 2 pokynu Ministerstva financí č. R 1 - 2010

<sup>80</sup> viz čl. 2 písm. e) pokynu Ministerstva financí č. R 1 - 2010 stanovující: „akcí (projektem) se rozumí realizace věci na základě souboru věcných, časových a finančních podmínek a za účelem pořízení nebo technického zhodnocení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku, včetně souvisejících neinvestičních nákladů.

<sup>81</sup> srov. čl. 3 odst. 8 pokynu Ministerstva financí č. R 1 - 2010

a ta udělila výjimku. Ustanovení § 3 odst. 4 programové vyhlášky umožňuje správci programu, aby požádal o změnu schválené dokumentace programu, bude se tak dít zejména v případech, kdy správce programu zjistí, že není schopen zajistit realizaci celého programu a v důsledku toho by porušil programovou dokumentaci. O změnu lze požádat až v době účinnosti měněného údaje, tedy nelze měnit dokumentaci ve 30 denní schvalovací lhůtě podle odstavce 3 téhož ustanovení programové vyhlášky.

Po schválení dokumentace programu je možné započít s jeho vlastní realizací a naplňováním jeho účelu, tedy s poskytováním dotací (případně výdajů). V této fázi půjde o vztah mezi správcem programu a jeho účastníky. Prvním krokem je uveřejnění programu, bývá tak činěno zejména prostřednictvím webových stránek správce programu (např. Ministerstvo pro místní rozvoj<sup>82</sup>). Na základě zveřejněného programu se potenciální účastníci programu rozhodují, zda budou žádat o poskytnutí dotace, jestliže je odpověď na tuto otázku kladná, dalším krokem účastníka je zpracování investičního záměru akce. Jeho obsah není právními předpisy stanoven a je spolu s jeho rozsahem v diskreci správce programu, který ho stanoví v dokumentaci programu. Ministerstvo financí v čl. 5 odst. 3 a 4 svého pokynu č. R 1 – 2010 stanovuje příkladný rozsah investičního záměru akce, lze uvést např. (i) zdůvodnění nezbytnosti akce, (ii) jasný a přehledný popis požadavků na celkové řešení všech částí, (iii) vyčíslení nákladů, (iv) stanovení podílu vlastních zdrojů a požadovanou výši dotace, atd. Po předložení investičního záměru akce správci programu je provedena tzv. registrace akce. Registrace akce je proces posuzování zaměřený na investiční záměr akce, na jehož konci je vydán dokument, který stanovuje podmínky účasti státního rozpočtu na financování akce, tedy na její přípravě, realizaci a zadání.<sup>83</sup> V případech, kdy nejsou poskytovány systémové dotace, ale individuální je nutné získat souhlas Ministerstva financí, kterým registraci potvrdí nebo bez vydání souhlasu vrátí k doplnění. Za účelem vydání registrace akce účastník (žadatel), který není organizační složkou, podá správci programu žádost o dotaci, jež obsahuje také investiční záměr akce. Pokud je žadatel organizační složkou státu nepodává žádost o dotaci, ale pouze investiční záměr akce. Součástí registrace akce je postup nazvaný evidence akce

---

<sup>82</sup> <http://www.mmr.cz/cs/Podpora-regionu-a-cestovni-ruch/Cestovni-ruch/Programy-Dotace>

<sup>83</sup> *srov. ustanovení § 5 odst. 1 písm. b) programové vyhlášky*

spočívající v činnosti správce programu, kdy akci eviduje v informačním systému a posuzuje předložený investiční záměr akce (popřípadě také jiné části žádosti o dotaci) s dokumentací programu, jde o činnost podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) programové vyhlášky. Evidence akce je z důvodu transparentnosti celého procesu předpokladem pro další činnost směřující k poskytnutí dotace. Ve fázi posuzování investičního záměru akce s dokumentací programu může dojít správce programu zpravidla ke dvěma možným závěrům. Zprvým, pokud investiční záměr akce neodpovídá dokumentaci programu, vrátí dokumentaci investičního záměru akce nebo jiné části k přepracování či doplnění nebo sdělí, že se státní rozpočet nebude na akci podílet.<sup>84</sup> Zadruhé investiční záměr schválí. Po evidenci akce správce programu přistoupí ke stanovení termínů, parametrů, indikátorů nebo cílů akce, výši účasti státního rozpočtu a podmínky pro další přípravu a realizaci akce i zde se jedná o činnosti ve smyslu § 5 odst. 1 písm. a) programové vyhlášky. Tato fáze určuje konkrétní, měřitelnou i neměřitelnou podobu akce. Správce programu může měnit dle libovůle jednotlivé podklady předložené v žádosti o dotaci, zejména investiční záměr. Dochází ke změně parametrů akce, což jsou ukazatele konkretizující obsah nebo formu realizace akce prostřednictvím měrných jednotek,<sup>85</sup> v praxi půjde např. o zvýšení či snížení stavby vyjádřené v metrech, dobu dokončení akce, atd. Dalším měřitelným atributem akce, který může správce programu změnit je indikátor, ukazatel specifikující měřitelný cíl nebo efekt akce a časový horizont, kdy má být takového cíle dosaženo.<sup>86</sup> Indikátorem akce může být např. omezení vypouštění emisí do ovzduší o specifikovanou hodnotu, snížení energetické zátěže stavby, atd. Jediným neměřitelným atributem bude cíl akce, který vyjadřuje důvod realizace akce.<sup>87</sup> Finálním dokumentem je registrace akce, registrace akce nebude vydána, pokud žadatel nesplní veškeré náležitosti. Vydáním registrace akce končí přípravná fáze v rámci programu, poté byl-li žadatel sto splnit veškeré podmínky a požadavky z procesu popsáno v tomto odstavci, přistoupí zpravidla správce programu k vydání rozhodnutí

---

<sup>84</sup> srov. ustanovení § 5 odst. 1 písm. a) programové vyhlášky

<sup>85</sup> srov. čl. 2 písm. m) pokynu Ministerstva financí č. R 1 - 2010

<sup>86</sup> srov. čl. 2 písm. k) pokynu Ministerstva financí č. R 1 - 2010

<sup>87</sup> srov. čl. 2 písm. l) pokynu Ministerstva financí č. R 1 - 2010

o poskytnutí dotace (stanovení výdajů pro organizační složky). K rozhodnutí o poskytnutí dotací viz oddíl 4.2.1.

V případě samosprávných celků je úprava obsažena v malých rozpočtových pravidlech, konkrétně v ustanovení § 10c. K programům na úrovni samosprávných celků neexistuje žádný prováděcí zákon a samosprávné celky mají tudíž větší volnost nejen při stanovování podmínek dotace, ale i v celém procesu. V otázce procesu stanovují malá rozpočtová pravidla pouze povinnost poskytovatele uveřejnit program ve smyslu ustanovení § 10c odst. 1 na úřední desce s možností dálkového přístupu. O něco konkrétnější je zákonná úprava v odst. 2 předmětného ustanovení stanovující minimální náležitosti programu. I když malá rozpočtová pravidla nemluví o programové dokumentaci, jako je tomu v případě velkých rozpočtových pravidel, lze dovodit, že programy podle malých rozpočtových pravidel budou obsahovat podobný dokument, třebaže jinak nazvaný. Jedná se o minimální výčet, a proto je samosprávný celek oprávněn stanovit kritéria přísnější.

#### 4.1.2 Přípravná fáze mimo dotační program

Jedná se o přípravnou fázi související s dotacemi ze státního rozpočtu pro neinvestiční účely (tedy ne účel zhodnocení majetku)<sup>88</sup> nebo pro jakékoliv dotace z rozpočtu samosprávných celků. Přípravná fáze mimo dotační program je mnohem méně institucionalizovaná, neexistuje žádný právní předpis, který by proces mimo dotační program krok po kroku upravoval, jak tomu je v rámci dotačního programu. Bude tedy záležet na jednotlivých poskytovatelích, příp. jejich nadřízených orgánech. Jde o velice individuální nastavení procesu jednotlivými poskytovateli, jak budou jednotlivé dotace poskytovat. Žadatel proto bude muset přistupovat velice individuálně a počítat s eventualitou, že se kritéria na poskytnutí mohou případ od případu lišit. V procesu mimo program se často vyskytují jiné dokumenty<sup>89</sup> např. metodiky či zásady (pojmenování se může lišit), které poskytovatelům dotací poskytují závazný návod, jak mimo dotační program postupovat. Takové dokumenty často bývají přílohou rozhodnutí nebo smlouvy o poskytnutí dotace, čímž se stávají závazné i pro příjemce.

---

<sup>88</sup> srov. oddíl 4.1.1 diplomové práce

<sup>89</sup> Pozn. autora: stejně pojmenované dokumenty mohou být také součástí dotačních programů

V důsledku provázanosti veřejné správy coby celku se tyto dokumenty různými způsoby řetězí – nadřízené orgány vydají dokumenty závazné pro orgány podřízené a ty posléze mohou vydávat dokumenty další.

Pro demonstraci složitosti uvedu příklad z oblasti poskytování dotací státním neziskovým organizacím. Základní dokument byl přijat usnesením vlády ze dne 1. února 2010 č. 92 nazvaný „*Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy*“. Jedná se o dokument stanovující základní rámec postupu při poskytování dotací, tyto zásady se vztahují pouze na dotace mimo programy.<sup>90</sup> Těmito zásadami jsou vázány ústřední orgány, které dále pro orgány podřízené jednotlivým rezortům mohou vytvořit přísnější pravidla či úžeji vymezit oblast, do které budou dotace poskytovány. Tak tomu je v případě Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, jež v rámci své působnosti a v návaznosti právě na zásady vlády vytvořilo dokument nazvaný „*Metodika Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR pro poskytování dotací ze státního rozpočtu na realizaci aktivit v oblasti primární prevence rizikového chování*“. Z obráceného hlediska, pohledu žadatele snažícího se o dosažení dotace na akci spočívající např. v zabraňování šikany na základních školách prostřednictvím kolektivních sportů, bude nutné, aby žádost splňovala oboje podmínky, a to kladené metodikou Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, a taktéž zásadami vlády. Lze potencionálním žadatelům doporučit, aby se v případě mimoprogramových dotací důsledně poučili o veškerých podmínkách poskytovatele a podmínek souvisejících.

#### 4.1.3 Zásady, metodiky a jiné doprovodné dokumenty pro poskytování dotací

Zásady, metodiky a jiné doprovodné dokumenty (dále jen „zásady“) jsou dokumenty velice důležité pro celý proces poskytování dotací, souvisejí zejména s přípravou. Zásady bývají zpracovávány pro programové i mimo programové dotace. Jejich podstata spočívá v určení závazných postupů a podmínek zejména pro poskytovatele dotace a v konečném důsledku i pro žadatele (posléze příjemce). Jejich závaznost

---

<sup>90</sup> srov. část první odstavce 3 zásad vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy



vyplývá z podmínek v nich stanovených a poskytovatel je povinen se jimi řídit, a to z dvou možných důvodů, zaprvé to byl právě poskytovatel, kdo zásady vydal, či zadruhé byly vydány orgánem jemu nadřízeným. Příjemce dotace je zásadami vázán až po vydání rozhodnutí nebo uzavření smlouvy o poskytnutí dotace, do kterého byly podmínky vyplývající ze zásad vtěleny. Jejich směodatnost po celou dobu realizace akce je dále podtržena rozhodovací praxí, např. Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 26. června 2008, č.j. 8 Afs 4/2007 – 72 uvedl: „*V rozhodnutí o poskytnutí dotace jsou identifikovány konkrétní podmínky, jejichž splnění je poskytovatelem dotace požadováno, s jasným vyjádřením, že tyto podmínky jsou nedílnou součástí rozhodnutí....[...]... Stěžovatel jejich podpisem jasně vyjádřil svůj závazek dodržet v případě čerpání dotace stanovené podmínky.*“. Zásady mohou být zpracovávány jak v případě dotací z programů, tak mimo programy. Poskytovatelé mohou zásady zpracovat z vlastní iniciativy a implicitně vyjádřit vůli být zásadami vázán, což je obvyklá praxe municipálních poskytovatelů.<sup>91</sup> Anebo požadavek na zpracování zásad vyplývá přímo z právních předpisů jako je tomu například v ustanovení § 2d odst. 2 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů. V praxi je obvyklé vypracovávat zásady pro určité oblasti veřejného života či programy. Pro ilustraci je ukázkovým vzorkem municipálního poskytovatele hlavní město Praha, které na svých webových stránkách<sup>92</sup> vytyčuje jednotlivé oblasti poskytování dotací. Každá oblast (cestovní ruch, kultura, památková péče, atd.) má zpracované zásady pro poskytování dotací.

Neexistuje žádná předloha pro zpracování zásad. Jejich obsah je ve většině případů relativně podobný. Obsahem je zejména (i) účel, k jakému bude dotace poskytnuta (např. výstavba bezbariérových budov), (ii) komu bude poskytnuta (např. pouze pro neziskové organizace), (iii) jaký druh dotace bude poskytnut, (iv) komu a do kdy musí být žádost o dotaci podána, (v) jakým způsobem bude probíhat kontrola

---

<sup>91</sup> např. *Zásady pro poskytování grantů hl.m. Prahy vlastníkům památkově významných objektů na rok 2016*

<sup>92</sup> *Praha.eu [online]. Městské granty. Dostupné na WWW: [http://www.praha.eu/jnp/cz/o\\_meste/finance/dotace\\_a\\_granty/index.html](http://www.praha.eu/jnp/cz/o_meste/finance/dotace_a_granty/index.html)*

nad dodržováním podmínek souvisejících s dotacemi a (v) ukončení dotace. Tento výčet není úplný, jde pouze o hlavní body, které obsahuje většina vydávaných zásad.

#### 4.1.4 Žádost o poskytnutí dotace

Finální fází přípravy je žádost o poskytnutí dotace. Jedná se o stádium, ve kterém žadatel podá žádost splňující podmínky pro poskytnutí dotace (viz výše v této kapitole). Žádost je podávána poskytovateli v případě programového i mimoprogramového financování. Rozdíl spočívá zejména v obsahových náležitostech žádosti. Žádost v rámci programu bude obsahovat nejen zákonné náležitosti, ale i náležitosti požadované dokumenty programu, zejména programovou dokumentací nebo zásadami, jestliže byly zpracovány. Obsahem mimoprogramové žádosti budou v zásadě (poskytovatele mohou nastavit přísnější režim, viz oddíl 4.1.2) pouze zákonné náležitosti. Minimální náležitosti, které musí splňovat programové i mimoprogramové žádosti, jsou stanoveny pro žadatele v ustanovení § 14 odst. 3 velkých rozpočtových pravidel a ustanovení § 10a odst. 3, zvláštní zákony mohou stanovit další podmínky<sup>93</sup>. Žádost žadatelů postupujících podle velkých rozpočtových pravidel bude minimálně obsahovat (i) identifikační údaje žadatele, (ii) název a adresu poskytovatele, (iii) požadovanou částku, (iv) účel dotace a lhůtu pro dosažení takového účelu. Vzory žádostí s povinným obsahem bývají pravidelně jednou z příloh dokumentace programu,<sup>94</sup> doporučuji potencionálním žadatelům se takovými vzory řídit, což je výhodné zejména z časového hlediska a předcházení problémům spojených s opravou (v horším případě se zamítnutím) žádosti z důvodu formálních nedostatků.

Malá rozpočtová pravidla stanovují minimální povinný obsah žádosti<sup>95</sup> v ustanovení § 10a odst. 3. Obsah žádosti o dotaci v malých rozpočtových pravidlech je podrobnější, mimo náležitosti velkých rozpočtových pravidel je obsah žádosti rozšířen o (i) odůvodnění, (ii) seznam příloh a (iii) den vyhotovení žádosti a podpis, příp. v zastoupení plnou moc. Je nutné uvést, že na rozdíl od velkých rozpočtových pravidel,

---

<sup>93</sup> srov. § 75 odst. 6 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

<sup>94</sup> srov. čl. 3 odst. 2) pokynu Ministerstva financí č. R 1 - 2010

<sup>95</sup> srov. bod 1 zvláštní části důvodové zprávy k zákonu č. 24/2015, kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

je v případě programových dotací samosprávných celků závazný vzor dotace jednou ze zákonných náležitostí programu.

## 4.2 Právní skutečnosti související se samotným poskytnutím dotace (rozhodnutí o poskytnutí dotace a dohoda o poskytnutí dotace)

### 4.2.1 Rozhodnutí o poskytnutí dotace

Jedná se o rozhodnutí poskytovatele, zda dotace bude či nebude příjemci na základě jeho žádosti poskytnuta, rozhodnutí se používá v rámci programu i mimo program. Rozhodnutí nelze zaměňovat s „rozhodováním o dotaci“, jelikož dle výkladu Nejvyššího správního soudu je pojem „rozhodování“ širší, než rozhodnutí, a zahrnuje proces poskytování dotace, tedy od okamžiku podání žádosti o dotaci do rozhodnutí o poskytnutí dotace a jejího následného proplacení nebo do vydání rozhodnutí o neposkytnutí dotace.<sup>96</sup> Rozhodnutí o poskytnutí dotace není klasickým správním rozhodnutím podle zákona č. 500/2000 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a jeho použití vylučují velká rozpočtová pravidla v ustanovení § 14 odst. 5. Zde je klíčové právě rozdělení na pojmy „rozhodnutí“ a „rozhodování“, a to z důvodu, že na jiné právní jednání poskytovatele se právní úprava správního řádu uplatňovat bude a aplikují všechny konsekvence z něho vyplývající.<sup>97</sup> Předmětné ustanovení dále vylučuje soudní přezkum rozhodnutí o poskytnutí dotace. Ze soudního přezkumu jsou vyloučena pozitivní i negativní rozhodnutí, tato otázka byla předmětem soudních řízení, a to zejména z pohledu její ústavnosti. Nejvyššímu správnímu soudu byla položena otázka, zda je právo na poskytnutí dotace ze státního rozpočtu jedním z práv chráněných Listinou základních práv a svobod nebo není součástí práva vlastnit majetek, a proto by bylo odepření soudní přezkoumatelnosti v rozporu s čl. 36 odst. 2 Ústavy ČR. NSS dospěl k názoru, že nepřezkoumatelnost ústavnímu pořádku neodporuje s následující argumentací:

---

<sup>96</sup> viz rozsudek NSS ze dne 12. 9. 2013, č. j. 9 Afs 59/2013 – 45 nebo rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2013, č.j. 8 Afs 47/2013-45

<sup>97</sup> srov.. rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2013, č.j. 8 Afs 47/2013-45

*„Dospěl k závěru, že právo na poskytnutí dotace ze státního rozpočtu není žádným ze základních práv chráněných Listinou a není ani součástí práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny), neboť vlastnické právo k peněžním prostředkům představujícím případnou dotaci nabývá příjemce dotace až v okamžiku jejího poskytnutí. Je-li tedy rozhodnutím podle § 14 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech rozhodováno, zda dotace bude či nebude poskytnuta, nezasahuje takové rozhodnutí do již nabytého vlastnického práva.“<sup>98</sup>*

Obsahové náležitosti pozitivního rozhodnutí jsou vymezeny v ustanovení § 14 odst. 3 velkých rozpočtových pravidel. Obsah rozhodnutí je velice důležitý, jelikož se stává závazným pro příjemce i poskytovatele. Jeho porušení by mělo neblahé důsledky pro obě strany. Rozhodnutí musí obsahovat identifikační údaje příjemce a poskytovatele, poskytovanou částku nebo její maximální výši, účel a lhůtu, do kdy má být účelu dosaženo, další podmínky, které musí příjemce v souvislosti s dotací splnit, tyto podmínky se pro příjemce stávají závazné.<sup>99</sup> Dále musí být identifikována částka, která bude poskytnuta z rozpočtu EU, seznam osob, které budou placeny ze státního rozpočtu a nevztahuje se na ně zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, a den vydání rozhodnutí. V rozhodnutí lze stanovit také další povinnosti, jejichž nedodržením příjemce neporuší rozpočtovou kázeň ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. a). Právě možnost poskytovatele určit dodatečné podmínky ho zavazuje k jejich jednoznačnému, určitému a srozumitelnému vymezení.<sup>100</sup> Plně v diskreci poskytovatele je právo stanovit volnější režim v souvislosti s nesplněním dalších podmínek, které rozhodnutí obsahuje, ve smyslu ustanovení § 14 odst. 6 velkých rozpočtových pravidel, takový volnější režim spočívá ve stanovení nižšího odvodu (k výkladu odvodu viz oddíl 4.4.5), než kolik činí celková dotace. Při stanovení nižšího odvodu je poskytovatel povinen přihlédnout k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace.

Rozhodnutí o poskytnutí dotace nelze věcně změnit z iniciativy poskytovatele, pokud se nejedná o úpravu zřejmých nesprávností, které se provede vydáním opravného

---

<sup>98</sup> *rozsudek NSS ze dne 27. 5 2011, č. j. 5 Afs 69/2010 - 135*

<sup>99</sup> *srov. např. rozsudek NSS ze dne 26. 6. 2008, č. j. 8 Afs 4/2007 - 72*

<sup>100</sup> *srov. bod 33 rozsudku NSS ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012 - 33*

rozhodnutí. Věcná strana rozhodnutí musí zůstat nedotčena. Práva a povinnosti vyplývající z rozhodnutí, lze změnit pouze na žádost příjemce ve smyslu ustanovení § 14 odst. 13 písm. a) velkých rozpočtových pravidel. V tomto případě lze změnit v zásadě celý obsah rozhodnutí. Ze změny je vyloučen účel dotace.

#### 4.2.2 Dohoda o poskytnutí dotace

Alternativním způsobem pro poskytnutí dotace je dohoda. Dohody jsou uzavírány v případech, stanoví-li tak zákon.<sup>101</sup> Zvláštní zákon musí stanovit náležitosti těchto dohod. Jedná se o veřejnoprávní smlouvy podle ustanovení § 159 a násl. správního řádu, přestože ji nelze podřadit pod žádnou kategorii uvedenou ve správním řádu, k čemuž došel Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 28. listopadu 2013, č. j. 7 Afs 98/2013-22. Veřejnoprávní charakter dohod o poskytnutí dotace vyplývá z faktického procesu uzavírání dohod, který vychází ze stanovení pevných podmínek poskytovatelem, které musí příjemce akceptovat, jestliže má zájem o dotaci.<sup>102</sup> Příjemce nemá možnost podmínky ovlivňovat, čímž je oslabeno jeho postavení.

Na rozdíl od velkých rozpočtových pravidel malá rozpočtová pravidla předpokládají poskytování dotací pouze formou veřejnoprávní smlouvy, nikoliv rozhodnutím o poskytnutí dotace. Úpravu nalezneme zejména v ustanovení § 10a odst. 3 a odst. 5 malých rozpočtových pravidel. Důvodová zpráva pro vyvrácení veškerých pochybností uvádí, že se jedná o veřejnoprávní smlouvy ve smyslu správního řádu. Veřejnoprávní smlouvy musí být zveřejněny do 30 dnů ode dne jejich uzavření. Malá rozpočtová pravidla stanovují minimální obsah veřejnoprávní smlouvy, obsah je v zásadě totožný s obsahem rozhodnutí o poskytnutí dotace podle velkých rozpočtových pravidel, pro podrobnosti lze odkázat na ustanovení § 10a odst. 5 malých rozpočtových pravidel. Stejně jako v případě rozhodnutí o poskytnutí dotace lze stanovit podmínky, jejichž porušení bude považováno za méně závažné, a nedojde k odvodu celé výše neoprávněně použitých nebo zadržovaných peněžních prostředků.

V praxi dochází ke sporům vyplývajícím z dohod, v takové situaci se mění postavení poskytovatele. Poskytovatelovo postavení už není vrchnostenské jako je tomu v případě

---

<sup>101</sup> ustanovení § 17 velkých rozpočtových pravidel

<sup>102</sup> viz článek, Vojtěch Vomáčka: *Judikatura NSS: Poskytování dotací*, *Soudní rozhledy* 11-12/2014, s. 382

uzavírání smluv, ale dostává se do pozice navrhovatele nebo odpůrce, jelikož se jedná o sporné správní řízení ve smyslu § 141 odst. 3 správního řádu.<sup>103</sup> Rozhodnutí, které bude vydáno v takovém sporu je plně soudně přezkoumatelné podle ustanovení § 66 zákona č. 150/2002, soudní řád správní.

V případě sporu z důvodu porušení smlouvy, jejího výkladu, neplnění smlouvy atd. bude spor v pravomoci podle § 169 správního řádu, malá rozpočtová pravidla stanovují v ustanovení § 10b odst. 1 speciální úpravu. Podle malých rozpočtových pravidel nelze proti takovému rozhodnutí podat odvolání ani rozklad. Tudíž pro spory ze smluv dle malých rozpočtových pravidel bude rozhodující úprava v nich obsažena. Pro dohody podle velkých rozpočtových pravidel platí primárně úprava v ustanovení § 169 správního řádu, jestliže speciální zákon upravující dohody ve smyslu § 17 velkých rozpočtových pravidel nestanoví jinak.

#### 4.2.3 Způsob poskytnutí dotace

Způsob, jakým jsou poskytnuty peněžní prostředky, jež jsou předmětem dotace, je upraven v ustanovení § 16 velkých rozpočtových pravidel. Toto ustanovení stanovuje výčet možných způsobů, nejpraktičtějším a nejvyužívanějším bude převod z bankovního účtu poskytovatele na bankovní účet příjemce.

### 4.3 Ukončení dotačního procesu

#### 4.3.1 Ukončení akce v rámci programu

Každá akce musí být řádně ukončena. Tato část se nazývá „závěrečné vyhodnocení akce“ ve smyslu programové vyhlášky. Pro účely závěrečného vyhodnocení akce je účastník programu povinen předložit ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace<sup>104</sup> zprávu obsahující (i) vyúčtování a finanční vypořádání prostředků státního rozpočtu, (ii) dosažené cíle programu a údaje o splnění podmínek obsažených v rozhodnutí o poskytnutí dotace, (iii) údaje o financování akce a doklady prokazující výši vynaložených nákladů a (iv) a další dokumenty uvedené v rozhodnutí.

---

<sup>103</sup> viz článek, Vojtěch Vomáčka: *Judikatura NSS: Poskytování dotací, Soudní rozhledy 11-12/2014, s. 385*

<sup>104</sup> srov. čl. 10 odst. 1 pokynu Ministerstva financí č. R 1 - 2010

Vyúčtování a finanční vypořádání prostředků státního rozpočtu je dokument požadovaný na základě velkých rozpočtových pravidel podle ustanovení § 14 odst. 10 ve spojení s ustanovením § 75. Finanční vypořádání se provádí podle vyhlášky Ministerstva financí č. 52/2008 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem. Předmětná vyhláška podrobně stanovuje, v jakých povinných termínech je nutno provádět finanční vypořádání, termíny jsou rozděleny podle typů poskytovatelů a příjemců. Určení, zdali bylo dosaženo cíle programu v souvislosti s akcí, je posuzováno na základě indikátorů, parametrů a cílů (k výkladu viz oddíl 4.1.1).<sup>105</sup>

Následně provede správce programu kontrolu údajů vyplývajících z dokumentů předložených pro závěrečné vyhodnocení akce. Dojde-li k nesrovnalostem v těchto dokumentech, upozorní správce programu na jejich existenci účastníka a určí lhůtu k jejich odstranění ve smyslu ustanovení § 6 odst. 2 programové vyhlášky. Neshledá-li správce žádné nedostatky v dokumentech nebo v dokumentech opravených v dodatečné lhůtě vydá závěrečné vyhodnocení akce, čímž proces ukončí.

#### 4.3.2 Ukončení programu

Je nutné, aby nejen jednotlivé akce, ale i programy došly ke zdárnému konci zákonným ukončením. Jde o tzv. „závěrečné vyhodnocení programu“. Závěrečné vyhodnocení programu je prováděno po závěrečném vyhodnocení veškerých akcí příslušného programu. Jiný postup je možný pouze za splnění dvou podmínek, a to souhlas Ministerstva financí a předpoklad, že z programu nebudou čerpány další prostředky.<sup>106</sup> Dokumenty závěrečného vyhodnocení programu předkládá správce programu Ministerstvu financí, jež do 30 dnů od předložení závěrečné vyhodnocení akce schválí nebo vrátí správci programu k doplnění. Jestliže výši účasti státního rozpočtu na programu stanovila vláda ve smyslu ustanovení § 13 odst. 2 písm. a) bude závěrečné vyhodnocení programu schvalovat vláda. Dokumenty pro závěrečné vyhodnocení programu obsahují (i) přehled o čerpání prostředků, (ii) zprávu o plnění cílů programu, které byly stanoveny v dokumentaci programu, a (iii) dosažené hodnoty indikátorů

---

<sup>105</sup> srov. čl. 10 odst. 2 písm. b) pokynu Ministerstva financí č. R 1 - 2010

<sup>106</sup> srov. čl. 4 odst. 1 pokynu Ministerstva financí č. R 1 - 2010

a parametrů stanovené Ministerstvem financí. Vydaním souhlasu se závěrečným vyhodnocením programu je předmětný program ukončen a nelze na jeho základě realizovat další akce.

#### 4.3.3 Ukončení akce mimo rámec programu

Stejně jako v případě přípravy bude záležet na jednotlivých podmínkách stanovených v rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo v dohodě o poskytnutí dotace. V případě rozhodnutí o poskytnutí dotace bude vždy vyžadováno provedení finančního vypořádání ve smyslu § 14 odst. 10 velkých rozpočtových pravidel a tedy postupovat podle vyhlášky Ministerstva financí č. 52/2008 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem, stejně jako v případě programů. V případě dohod půjde o zmíněný individualizovaný postup. Pro ilustraci v případě poskytování dotací v rámci památkové péče hlavního města Prahy dochází k ukončení vztahu zánikem smlouvy.<sup>107</sup> Lze shrnout, že pro ukončení dotace mimo rámec programu, bude nutné nahlédnout do podmínek souvisejících s danou dotací.

#### 4.4 Nevyplacení, vrácení, odnětí, kontrola dotace a porušení rozpočtové kázně

Příjemce dotace je povinen dodržovat veškeré povinnosti vyplývající pro něj z právních předpisů, rozhodnutí o poskytnutí dotace a dohody o poskytnutí dotace. Jestliže příjemce nedodrží svou povinnost, bude jeho sekundární povinností nést následky. Forma ani intenzita následků nemůže být stanovena přímo v rozhodnutí, ale je tak stanoveno přímo právním předpisem. Je nutné upozornit, že tato kapitola se týká rozhodnutí o poskytnutí dotace nikoliv dohod o poskytnutí dotace (vyjma kontroly dotací a porušení rozpočtové kázně), k nim blíže viz oddíl 4.2.2.

##### 4.4.1 Nevyplacení dotace

---

<sup>107</sup> *Pamatky.praha.eu [online]. Usnesení Rady hl. m. Prahy č. 1726 ze dne 21 července 2015 k návrhu na vyhlášení grantů vlastníkům památkově významných objektů na rok 2016. Dostupné na WWW: [http://pamatky.praha.eu/public/30/ed/55/2073578\\_604515\\_RHMP\\_1726\\_usneseni\\_cele.pdf](http://pamatky.praha.eu/public/30/ed/55/2073578_604515_RHMP_1726_usneseni_cele.pdf)*



Od února tohoto roku existuje ve velkých rozpočtových pravidlech možnost nevyplacení dotace nebo její části.<sup>108</sup> Tento institut posiluje postavení poskytovatele dotace, aby v případě nejasností mohl postihnout příjemce před vyplacením dotace; tzv. nevyplacením dotace. Nevyplacení dotace lze rozdělit na dva segmenty, buď poskytovatel nevyplatí celých 100% dotace, anebo nevyplatí část dotace odpovídající výši částky odvodu ve smyslu § 14 odst. 6 velkých rozpočtových pravidel, tedy mírnější postih pro porušení určitých podmínek stanovených rozhodnutí (viz oddíl 4.2.1). Ze zvláštní části bodu 10 důvodové zprávy k zákonu č. 25/2015 Sb., zákona, kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), vyplývá, že neexistuje žádná třetí možnost a poskytovatel se musí omezit právě na tyto dvě. Nevyplacení se nevztahuje na podmínky, jejichž nesplnění není neoprávněným použitím peněžních prostředků ve smyslu ustanovení § 14 odst. 4 písm. k) velkých rozpočtových pravidel.

Institut nevyplacení je upraven ustanovením § 14e velkých rozpočtových pravidel. O takovém opatření musí poskytovatel příjemce informovat. Příjemce je oprávněn podat proti opatření námitky, o kterých rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele. Proti rozhodnutí o námitkách není ve smyslu odst. 3 možné se odvolat. V minulosti se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda se jedná o rozhodnutí v materiálním smyslu a tedy o rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví.<sup>109</sup> Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 30. června 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 – 44, deklaroval, že sdělení o nevyplacení části dotace je třeba považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu. S odůvodněním, že vydáním takového aktu dochází ke změně práv a povinností. A dále uvedl: „Podle § 14e rozpočtových pravidel se na krácení dotace nepoužijí obecné předpisy o správním řízení. Z toho však nelze dovodit, že úkon spočívající ve zkrácení dotace a priori nemůže být považován za správní rozhodnutí. Správní rozhodnutí vymezené materiálními znaky zahrnuje podstatně širší okruh správních aktů, než jsou rozhodnutí vydávaná ve správním řízení“. Na základě tohoto

---

<sup>108</sup> před novelou č. 25/2015 Sb. se toto ustanovení aplikovalo pouze v případě, že se poskytovatel domníval, že došlo k porušení zadávacího řízení ve smyslu ZVZ spolufinancovaného ze zdrojů EU

<sup>109</sup> ve znění účinném do 19.2.2015 velká rozpočtová pravidla vylučovala možnost užití předpisů o správním řízení

soudního rozhodnutí lze nevyplacení dotace přezkoumat v rámci správního soudnictví. Provedení opatření o nevyplacení dotace nevylučuje proplacení zbývající části dotace.

#### 4.4.2 Vrácení dotace

Dalším institutem posilujícím postavení poskytovatele je vrácení dotace podle ustanovení § 14f velkých rozpočtových pravidel, které bylo do zákonné úpravy doplněno teprve nedávno (účinnost od 20.2.2015). Poskytovatel vyzve příjemce k vrácení dotace nebo její části, a zároveň určí lhůtu, kdo které bude dotace nebo její část vrácena. Výzva k vrácení dotace bude učiněna, jestliže se poskytovatel domnívá, že příjemce (i) porušil související povinnost stanovenou právním předpisem, (ii) nedodržel účel dotace nebo (iii) porušil jinou podmínku dotace. V případech, kdy je naplněna hypotéza odst. 1 předmětného ustanovení, tedy poskytovatel se domnívá, že došlo k porušení (i) podmínky, za které byla dotace poskytnuta, (ii) a jež poskytovatel stanovil coby podmínku, jejíž nesplnění bude postiženo nižším odvodem, a (iii) povaha této podmínky umožňuje nápravu v objektivní lhůtě, přistoupí poskytovatel, před výzvou k vrácení dotace, k výzvě na provedení opatření k nápravě podle ve smyslu ustanovení § 18 zákona o finanční kontrole. Důvodová zpráva k předmětné novele uvádí příklady, za kterých je opatření k provedení nápravy doporučeníhodné, jedná se např. o dodatečné zaslání monitorovacích zpráv, jež nebyly zaslány včas, dodatečné splnění povinnosti pojistit majetek pořízený z poskytnuté dotace atd. Nebyla-li náprava splněna, vyzve poskytovatel k vrácení dotace nebo její část. Odstavec 2 předmětného ustanovení deklaruje neporušení rozpočtové kázně, bylo-li provedeno opatření k nápravě nebo vrácena dotace nebo její část, na druhou stranu je částka vrácené dotace započítávána coby plnění odvodu za porušení rozpočtové kázně. Takto vrácená částka je uložena na účet cizích prostředků<sup>110</sup> a posléze rozdělován na jednotlivé účty v závislosti na právní povaze příjemce podle § 44a odst. 2 a 3 velkých rozpočtových pravidel.

#### 4.4.3 Odnětí dotace

Odnětí dotace je na rozdíl od nevyplacení a vrácení dotace ve velkých rozpočtových pravidlech od jejich počátku. Zahájení řízení o odnětí dotace je možností nikoliv

---

<sup>110</sup> srov. ustanovení § 45 odst. 9 velkých rozpočtových pravidel

povinností poskytovatele.<sup>111</sup> Řízení o odnětí dotace je zahajováno, došlo-li po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace k situacím ve smyslu ustanovení § 15 odst. 1. Jedná se o situace nežádoucí, což je např. neposkytnutí pravdivých údajů, na základě kterých byla dotace poskytnuta, nebo vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace v rozporu s právními předpisy. Bylo by od příjemce krátkozraké spoléhat na neschopnost poskytovatele takové informace zjistit, jelikož poskytovatel má možnost se dozvědět zmíněné informace nejen v průběhu ale i po poskytnutí dotace. K takovému účelu slouží zejména zákon o finanční kontrole. Řízení o odnětí dotace je řízením, na které se vztahují obecné předpisy o správním řízení. Není tedy sporu, že proti rozhodnutí o odnětí dotace, je příjemce oprávněn podat odvolání či rozpor.

#### 4.4.4 Kontrola dotace

Aby mohl poskytovatel dotace věrohodně zjistit, zda jsou peněžní prostředky předmětné dotace využívány v souladu s právními předpisy, případně jinými podmínkami, musí mu být k tomu zajištěny dostatečné nástroje, takový účel plní zákon o finanční kontrole, na který odkazují velká rozpočtová pravidla v ustanovení § 39. Finanční kontrola je zákonem definována coby součást systému finančního řízení zabezpečujícího hospodaření s veřejnými prostředky, tedy i dotacemi, skládá se z více subsystémů, pro dotace je důležitý subsystém, jehož název je stanoven legislativní zkratkou „veřejnosprávní kontrola“. Úkolem veřejnosprávní kontroly je finanční kontrola skutečností rozhodných pro hospodaření s veřejnými prostředky zejména při vynakládání veřejných výdajů včetně veřejné finanční podpory.<sup>112</sup> Hlavními cíli finanční kontroly ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 zákona o kontrole jsou např. (i) zajištění dodržování právních předpisů, (ii) zajištění ochrany veřejných prostředků nebo (iii) hospodárnost, účelnost a efektivnost veřejné správy. V ustanovení § 6 jsou stanoveny kontrolní metody a postupy, které jsou v rámci finanční kontroly využívány.

---

<sup>111</sup> *ustanovení § 15 velkých rozpočtových pravidel nestanovuje, že oprávněným k zahájení řízení o odnětí dotace je poskytovatel. Vyplyvá tak ze zvláštní části k § 15 důvodové zprávy k velkým rozpočtovým pravidlům.*

<sup>112</sup> *Definice veřejné finanční podpory ve smyslu ustanovení § 2 písm. j) zákona o finanční kontrole zahrnuje také dotace*

Výčet je pouze demonstrativní, a proto není vyloučeno, aby kontrolní orgán, v případě dotací zejména poskytovatel, provedl kontrolu jiným způsobem.

Veřejnosprávní kontrola je upravena v části druhé zákona o finanční kontrole. Ústředním orgánem pro veřejnosprávní kontrolu je Ministerstvo financí, které je oprávněno kontrolovat nejen příjemce dotace, ale také poskytovatele. Jedná se o velice důležitou funkci, která zajišťuje dodržování zákonnosti a jiných cílů finanční kontroly na obou stranách. Kontrolní orgány provádí kontrolu trojího typu; předběžnou, průběžnou a následnou. Předběžná kontrola se soustředí na období před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo uzavřením dohody o poskytnutí dotace. Předmětem předběžné kontroly je zejména posouzení, zda plánované akce nejsou v rozporu s právními předpisy, schválenými rozpočty, či programy. Průběžná kontrola je zaměřena na (i) dodržování stanovených podmínek a postupů při uskutečňování, vypořádání a vyúčtování schválených akcí, (ii) přizpůsobování uskutečňovaných akcí při změnách ekonomického, právního, provozního, nebo jiného rizikového charakteru, tedy přizpůsobování se náhlým rizikům, (iii) provádění včasných a přesných zápisů ohledně akcí a (iv) zajištění včasné přípravy finančních, účetních a jiných výkazů, hlášení a zpráv.<sup>113</sup> Cílem následné kontroly, která je provedena po ukončení dotačního procesu, je zejména kontrola, zda v průběhu nedošlo k porušení právních předpisů nebo jiných podmínek dotace, podrobnosti v ustanovení § 11 odst. 4 zákona o kontrole. Byl-li zjištěn nedostatek v rámci finanční kontroly, lze přistoupit k opatření k nápravě. Opatření k nápravě ukládají orgány na základě zmocnění ve zvláštních zákonech, tak je tomu například ve velkých rozpočtových pravidlech v souvislosti s odnětím dotace (viz oddíl 4.4.3). V případech, kdy kontrolní orgán nemá oprávnění k uložení opatření k nápravě, předá své kontrolní zjištění orgánu oprávněnému.<sup>114</sup> Jednotlivé kontrolní orgány jsou povinny předkládat zprávy o výsledcích finanční kontroly ve smyslu ustanovení § 22 zákona o finanční kontrole.

---

<sup>113</sup> srov. ustanovení § 11 odst. 3 zákona o finanční kontrole

<sup>114</sup> srov. ustanovení § 18 odst. 2 zákona o finanční kontrole

#### 4.4.5 Porušení rozpočtové kázně

Neporušení rozpočtové kázně je základní podmínkou v procesu poskytování dotace, neporušení rozpočtové kázně bývá často uváděno coby jedna z podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace, popř. dohody o poskytnutí dotace. Taková podmínka bude nositelem spíše informace nežli faktické podmínky, jelikož dodržovat rozpočtovou kázeň jsou poskytovatel i příjemce povinni z ustanovení § 44 a 44a velkých rozpočtových pravidel. Na porušení rozpočtové kázně v souvislosti s dotacemi budou dopadat zejména písm. a), b) a j) odst. 1 ustanovení § 44 velkých rozpočtových pravidel. Z pohledu poskytovatele půjde o neoprávněné použití peněžních prostředků ze státního rozpočtu, v praxi by se dalo mluvit o poskytnutí dotace na akci, bez řádně schváleného a vydaného rozhodnutí o poskytnutí dotace. Příjemce nesmí neoprávněně použít nebo zadržet peněžité prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv. Velká rozpočtová pravidla pamatují i na dotace následné v písm. j) předmětného odstavce. Příjemce se dopustí porušení rozpočtové kázně i v případě, že poruší podmínky dotace před přijetím peněžních prostředků, a takové porušení bude trvat i v okamžik jejich přijetí. Důvodová zpráva k novele, která vložila toto písmeno do velkých rozpočtových pravidel, uvádí: *„Z hlediska sledování řádného použití peněžních prostředků poskytnutých z peněžních prostředků státu není podstatné, zda k porušení povinnosti příjemcem dojde až po poskytnutí prostředků na sledovaný účel, či zda k porušení dojde již před poskytnutím, přičemž toto porušení je zjištěno příslušným kontrolním orgánem až po přijetí prostředků příjemcem.“*<sup>115</sup>

Sankcí za porušení rozpočtové kázně jsou odvody. Odvody jsou prováděny prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu<sup>116</sup> a jejich správa je vykonávána podle daňového řádu. Je-li příjemcem, který porušil rozpočtovou kázeň, příspěvková

---

<sup>115</sup> srov. bod 46 zvláštní části důvodové 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, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>116</sup> srov. ustanovení § 13 a násl. daňového řádu

organizace je odvod prováděn pouze do státního rozpočtu ve smyslu ustanovení § 44a odst. 2 velkých rozpočtových pravidel. Porušila-li rozpočtovou kázeň fyzická nebo právnická osoba (jiná než stát) provede odvod do rozpočtu, ze kterého peněžní prostředky vycházejí. Výše odvodu zpravidla odpovídá výši částky, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň. Obsahuje-li rozhodnutí o poskytnutí dotace ustanovení ve smyslu § 14 odst. 6 velkých rozpočtových pravidel (viz oddíl 4.2.1), bude při výpočtu odvodu postupováno podle těchto pravidel. Odvod nebude uložen, jestliže výše porušení rozpočtové kázně ve vztahu k dotaci nepřesáhne 1000 Kč. Odvod dále nesmí být vyšší než celková částka vyplacené dotace.<sup>117</sup> V případě prodlení se zaplacením odvodu, je porušitel povinen zaplatit penále ve výši jedné promile částky odvodu za každý den prodlení. Velká rozpočtová pravidla připouští, aby odvody a penále mohly být úplně nebo z části prominuty, takovou pravomocí disponuje Generální finanční ředitelství.

Porušení rozpočtové kázně v rámci samosprávných celků upravuje ustanovení § 22 malých rozpočtových pravidel. Porušením rozpočtové kázně ve smyslu malých rozpočtových pravidel je každé neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků poskytnutých jako dotace nebo návratná finanční výpomoc z rozpočtu (i) územního samosprávného celku, (ii) městské části hlavního města Prahy, (iii) Regionální rady regionu soudržnosti, nebo (iv) svazku obcí. V případě porušení je příjemce povinen zaplatit odvod a případné penále. Poskytovatel může před uložením odvodu přistoupit k vyzvání příjemce k provedení opatření k nápravě, byla-li porušena podmínka, jejíž nesplnění bude postiženo nižším odvodem. K podrobnostem lze odkázat právě na předmětné ustanovení malých rozpočtových pravidel.

---

<sup>117</sup> srov. ustanovení § 44a odst. 9 velkých rozpočtových pravidel

## 5. Závěr

Po bezmála půlroční přípravě diplomové práce docházím k jejímu závěru. Ačkoliv jsem již při výběru tématu věděl, že popsat proces dotací, a tím naplnit hlavní cíl mé diplomové práce, nebude jednoduché, nyní dospívám k názoru, že má představa byla optimističtější než realita. Během vyhledávání podkladů nejen v knihovně právnické fakulty, pomocí internetového prohlížeče, ale také prostřednictvím telefonických konzultací se zaměstnanci Ministerstva financí nebo Ministerstva pro místní rozvoj, jsem došel k závěru, že dotační problematika potřebuje jasné vymezení a komplexní právní úpravu. Je po hříchu, že ani poskytovatelé si nejsou úplně jisti právní úpravou dotací, tedy peněz, které poskytují.

Hlavním cílem diplomové práce byla analýza postupu poskytovatelů a příjemců dotací podle právní úpravy České republiky. Analýze byly podrobeny jak hmotněprávní otázky dotace (viz zejména první část diplomové práce), tak procesní otázky související s dotacemi. Cíl diplomové práce se mi podařilo naplnit. Níže bych si dovilil pár poznámek k současné právní úpravě a možnosti její úpravy.

Nejdůležitějším a nejsložitějším krokem, který by podle mého názoru měli členové Parlamentu České republiky učinit, je vytvoření a přijetí zákona o poskytování dotací, jenž by komplexně upravoval poskytování dotací. Zásadním bodem je mého pohledu nerozlišování veřejných peněžních prostředků, ze kterých jsou dotace poskytovány, jako je tomu nyní. Takový stav způsobuje četné problémy. Jeden příklad za všechny jsou státní fondy, jejichž rozpočty jsou bezpochyby rozpočty veřejné, ale poskytování se už tak docela neřídí velkými rozpočtovými pravidly, k čemuž dospěl Nejvyšší správní soud (k podrobnostem viz oddíl 3.3.3). Nejsem ani toho názoru, že by dotace měly být upraveny pro municipální a státní poskytovatele více zákony. Tato dvoukolejnost je podle mého mínění zbytečná. Dosavadní praxí členů Parlamentu České republiky je *ad hoc*<sup>118</sup> reakce na problémy, které v souvislosti s dotacemi vzniknou, čímž se velká rozpočtová pravidla stávají nepřehledná. A proto by byla ideálním

---

<sup>118</sup> např. zákonem č. 25/2015 Sb., zákona, kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), došlo k zařazení podmínek pro převedení dotací v rámci přeměn právnických osob

počinem komplexní úprava obsahující specifické nuance, které se v dosavadní praxi vyskytují a působí potíže. Hojná judikatura může být bezesporu ideální předlohou. Úprava zákona o poskytování dotací by mohla obsahovat i ustanovení týkající se návratných finančních výpomocí, jelikož jde o příbuzné instituty. Dalším okruhem potřeby novelizace je poskytovatel, jenž je ve velkých rozpočtových pravidlech vymezen nedostatečně, a to s ohledem na možnost zvláštního zákona pouze určit organizační složku, která je oprávněna poskytovat dotace. Nevidím důvod proč, by nemohl poskytovat dotace i jiný subjekt stanovený zvláštním zákonem, který není státem, např. již zmíněné státní fondy.

Další otázkou jsou veřejnoprávní smlouvy podle velkých rozpočtových pravidel. Poskytovatelům je v zásadě pouze umožněno poskytovat dotace prostřednictvím rozhodnutí, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Myslím si, že praxe na úrovni samosprávných celků, kde jsou na druhou stranu poskytovány dotace pouze formou smlouvy, funguje v dnešní době relativně obstojně a jejich transparentnost zvyšuje také možnost řešení sporů z veřejnoprávních smluv v rámci správního soudnictví. Otázkou je, zdali by takové generální zmocnění pro poskytovatele k využití smlouvy fungovalo i v rámci velkých rozpočtových pravidel.

Kvituji zásadní nenárokovatelnost dotace. Nicméně se ozývají hlasy, především z řad menších obcí, které nejsou schopny zajistit samostatný zdroj financí, že nemohou předvídat kolik a jestli vůbec dostanou peněžní prostředky od poskytovatele, čímž je zhoršena možnost dlouhodobějšího plánování. I přes tuto výtku si myslím, že každý subjekt má především hledat vlastní zdroje na financování jakékoliv činnosti nebo akce a až poté se obrátit pro pomoc spočívající v dotaci.

Tématem do budoucna by také mohla být možnost přezkoumatelnosti rozhodnutí o poskytnutí dotace. Sice rozumím snaze členů Parlamentu ČR, aby rozhodnutí o poskytnutí dotace podle velkých rozpočtových pravidel bylo co nejméně napadnutelné, jelikož jde o dobrou vůli ze strany poskytovatele, ale již aktuální judikatura se vyjadřuje k ostatním aktům vydávaným poskytovatelem v souvislosti s dotací, jako o v zásadě přezkoumatelných správních soudu (viz např. oddíl 4.4.1). Nicméně jsem toho názoru, že dnešní nepřezkoumatelnost rozhodnutí je oprávněná a měla by být zachována, aby nadále zajišťovala ochranu poskytovateli.



Co se týká doprovodných dokumentů souvisejících s dotacemi (tj. zásady, metodiky, atd.), které jsou většinou nedílnou součástí rozhodnutí nebo smlouvy a jejich nedodržení znamená pro příjemce postih. Doporučil bych autorům, aby do takových dokumentů stanovovali přechodná ustanovení, jelikož jejich opomíjení je pro příjemce matoucí. Setkal jsem se s problémem, kdy příjemce postupoval podle zásad účinných v době uzavření smlouvy, ale poskytovatel, aniž by kdekoliv určil, vyžadoval plnění podmínek podle zásad účinných v době, kdy bylo jednáno. Předestřená situace je alarmující, jelikož příjemce musí vědět, které konkrétní podmínky má plnit. Neplnění podmínky může mít za následek vrácení části dotace v horším případě vrácení dotace celé, což je jednal-li příjemce v dobré víře minimálně nespravedlivé spíše ale nepřijatelné. Dále by doprovodné dokumenty měly být jednodušší a přehlednější k pochopení, aby byli příjemci sto bez větších potíží pochopit, jaké požadavky jsou a budou na ně kladeny. Příkladem by mohly být zásady samosprávných celků, které jsou zpravidla zpracovány uživatelským a příjemným způsobem. Vyzdvihnout mohu zásady udělování dotací odboru památkové péče hl. m. Prahy.

Ohledně dotací poskytovaných prostřednictvím programu a mimo programy v českém právním řádu existuje rozdíl. Programové dotace jsou upraveny v rámci několika předpisů, zatímco mimoprogramové dotace upravují jen velká a malá rozpočtová pravidla. Jsem toho názoru, že mimoprogramovým dotacím by se měla věnovat podobná pozornost, a tedy stanovit důkladnější schvalovací procesy.

Instituty související s porušením podmínek dotace mi přijdou dostatečné, protože pokrývají širokou škálu různých porušení. Nadále lze vyzdvihnout a doporučit poskytovatelům využívat možnost, spočívající v určení podmínek, jejichž porušení bude pro příjemce znamenat jen postižení části dotace a ne její plnou výši. Díky této možnosti nemusí být zmařen celý účel dotace. V průběhu přípravy diplomové práce mne napadlo, zdali by nebylo možno zavést institut představující jakési podmíněné vrácení dotace, spočívající ve vrácení dotace a její opětovné vyplacení, až po splnění požadovaných podmínek. Takový institut by mohl přispět k lepší exekuci podmínek, než je stávající provedení opatření k nápravě a následovné vrácení.

Na závěr dodám, že se mi podařilo naplnit cíle a očekávání stanovené v úvodu práce vytvořením uceleného „návodu“ pojednávajícího o dotacích a souvisejících otázkách.

Jedná se o velice zajímavou problematiku, která je v České republice na počátku svého vývoje, i přestože dotace existují v našem právním řádu poměrně dlouhou dobu. Doufám, že tato diplomová práce pomůže čtenářům ve vyřešení a pochopení jejich otázek. Ambicióznějším přáním je, aby diplomová práce byla nápomocna případným čtenářům z řad legislativců a pomohla při řešení předložených otázek, jež aktuální právní úprava neřeší.

## 6. Seznam zkratk

- a) EU – Evropská unie
- b) malá rozpočtová pravidla - zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
- c) nařízení Komise č. 1407/2013 na podporu de minimis - Nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis
- d) nařízení Komise o blokových výjimkách - Nařízení Komise (EU) č. 651/2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem
- e) NS – Nejvyšší soud
- f) NSS – Nejvyšší správní soud
- g) pokyn Ministerstva financí č. R 1 - 2010 - pokynu Ministerstva financí 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
- h) programová vyhláška - vyhláška Ministerstva financí č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění pozdějších předpisů
- i) SDEU – Soudní dvůr Evropské unie
- j) SFEU/Smlouva o fungování EU – Smlouva o fungování Evropské unie
- k) SFŽP - Státní fond životního prostředí České republiky
- l) ÚOHS – Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
- m) velká rozpočtová pravidla - zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů

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

## 7. Seznam použitých zdrojů

### 1. Legislativa ČR:

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 24/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 25/2015 Sb., zákona, kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
- 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, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 239/1992 Sb., o Státním fondu kultury České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizí)

- zákon č. 211/2000 Sb., o Státním fondu rozvoje bydlení a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 345/2015 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2015
- zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 500/2000 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 150/2002, soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- vyhlášky Ministerstva financí č. 52/2008 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem
- vyhláška Ministerstva financí č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění pozdějších předpisů
- nařízení vlády č. 505/2000 Sb., kterým se stanoví podpůrné programy k podpoře mimoprodukčních funkcí zemědělství, k podpoře aktivit podílejících se na udržování krajiny, programy pomoci k podpoře méně příznivých oblastí a kritéria pro jejich posuzování, ve znění pozdějších předpisů
- nařízení vlády č. 494/2000 Sb., o podmínkách poskytování dotací ze státního rozpočtu na podporu regenerace panelových sídlišť, ve znění pozdějších předpisů

## 2. Legislativa EU:

- Smlouva o fungování Evropské unie
- Nařízení Komise (EU) č. 651/2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem

- Nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu de minimis

### 3. Literatura:

- Syllová, Pítrová, Paldusová a kol., Lisabonská smlouva. Komentář. 1. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2010, ISBN: 978-80-7400-339-4
- Kincl M., Veřejná podpora v Evropské unii, Nakladatelství RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, Praha 2004, ISBN: 80-7273-097-5
- Marková, H., Boháč, R. Rozpočtové právo. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, ISBN 978-80-7179-598-8
- Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol. Finanční právo. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, ISBN 978-80-7400-440-7
- Bailey, S. J. Local Government Economics : Principles and Practice, Palgrave Macmillan, 1999, ISBN-13: 978-0333669082
- Provazníková, R. Financování měst, obcí a regionů – 2. aktualizované a rozšířené vydání, GRADA Publishing, a.s., ISBN 978-80-247-2789-9
- Peková, J. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. 1 vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011, ISBN: 978-80-7357-614-1
- Novotníková, H. Dotační receptář, 1. vydání, LexisNexis CZ s.r.o., 2005, ISBN 80-869-2003-8.
- Laštovka, K. Veřejné fondy, Heslo ve slovníku veřejného práva. Praha, 1927
- Vojtěch Vomáčka: Judikatura NSS: Poskytování dotací, Soudní rozhledy 11-12/2014, s. 382

### 4. Další dokumenty

- důvodová zpráva k zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
- důvodová zpráva k zákonu č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- důvodová zpráva k zákonu č. 24/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

- důvodová zpráva k zákonu č. 25/2015 Sb., zákona, kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
- Zásady vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy přijaté usnesením vlády ze dne 1. února 2010 č. 92
- Metodika Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ČR pro poskytování dotací ze státního rozpočtu na realizaci aktivit v oblasti primární prevence rizikového chování
- Zásady pro poskytování grantů hl.m. Prahy vlastníkům památkově významných objektů na rok 2016 přijaté usnesením Rady HMP č. 1726 ze dne 21. 7. 2015
- SMĚRNICE MŽP č. 6/2010 o poskytování finančních prostředků ze Státního fondu životního prostředí České republiky
- Tisková zpráva Ministerstva financí ze dne 5.1.1999 nazvaná „Národní fond zřízen k 31. 12. 1998“

#### 5. Judikatura SDEU:

- rozsudek SDEU ze dne 21. března 1990 ve věci C-142/87 Tubemeuse
- rozsudek SDEU ze dne 17. září 1980 ve věci 730/79 Phillip Morris
- rozsudek SDEU ze dne 24. července 2003 ve věci C-280/00 Altmark

#### 6. Judikatura ČR:

- rozsudek NS ze dne 24. května 2007, sp. zn. 32 Cdo 922/2007
- rozsudek NSS ze dne 27. května 2011, čj. 5 Afs 69/2010-135
- rozsudek NSS ze dne 20. února 2014, čj. 7 Afs 93/2013 – 31
- usnesení Ústavního soudu ze dne 4. června 2009, sp. zn. I.ÚS 1530/08
- rozsudek NSS ze dne 13. února 2004, čj. 6 A 6/2002-65
- rozsudek NSS ze dne 17. června 2011, č. j. 7 As 95/2010-55
- rozsudek NSS ze dne 28. dubna 2011, č.j. 1 As 22/2011-64
- rozsudek NSS ze dne 17. ledna 2013, č.j. 7 As 173/2012-44
- rozsudek NSS ze dne 19. srpna 2010, č.j. 2 As 52/2010-59



- rozsudek NSS ze dne 11. listopadu 2010, č.j. 1 Afs 77/2010-81
- usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 7. května 2010, č.j. Konf 14/2010-8
- rozsudek NSS ze dne 26. června 2008, č.j. 8 Afs 4/2007 – 72
- rozsudek NSS ze dne 12. září 2013, č. j. 9 Afs 59/2013
- rozsudek NSS ze dne 26. listopadu 2013, č.j. 8 Afs 47/2013-45
- rozsudek NSS soudu ze dne 27. května 2011, č. j. 5 Afs 69/2010 – 135
- rozsudek NSS ze dne 28. února 2014, č. j. 5 Afs 90/2012 – 33
- rozsudek NSS ze dne 28. listopadu 2013, č. j. 7 Afs 98/2013-22
- rozsudek NSS ze dne 30. června 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 – 44

#### 7. webové odkazy:

- Uohs.cz [online]. Definiční znaky veřejné podpory. Dostupné z WWW: <<http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/definicni-znaky-verejne-podpory.html>>
- Uohs.cz [online]. Služby obecného hospodářského zájmu (SGEI). Dostupné z WWW: <<http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/sluzby-obecneho-hospodarskeho-zajmu-sgei.html>>
- Výroční zpráva o činnosti a účetní závěrka Státního fondu dopravní infrastruktury za rok 2013. Dostupné z WWW: <[http://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/dokumenty-2014/2014\\_vz2013.pdf](http://www.sfdi.cz/soubory/obrazky-clanky/dokumenty-2014/2014_vz2013.pdf)>
- Statut Státního fondu životního prostředí České republiky. Dostupné z WWW: <[https://www.sfzp.cz/soubor-ke-stazeni/53/15924-statut\\_sfzp\\_cr.pdf](https://www.sfzp.cz/soubor-ke-stazeni/53/15924-statut_sfzp_cr.pdf)>
- Informační systém programového financování. Dostupný na WWW: <<http://www.edssmvs.cz/Default.aspx>>

Seznam tří klíčových slov:

**Česky:**

Dotace

Poskytování

Rozhodnutí

**Anglicky:**

Subsidies

Administration

Decision

Název diplomové práce v anglickém jazyce

*Subsidies and Their Legislation*

Shrnutí diplomové práce:

*Diplomová práce se zabývá dotacemi a jejich právní úpravou. Autor zejména analyzuje právní úpravu České republiky související s poskytováním dotací. Právní úprava dotací je podrobována srovnání s judikaturou vyšších soudů České republiky, zejména Nejvyššího správního soudu.*

*Autor v první části diplomové práce zasazuje dotace do širšího kontextu a porovnává je s právní úpravou státních podpor vycházející z práva Evropské unie, a dále definuje institut příbuzný s dotacemi, kterým je návratná finanční výpomoc. Autor se rozhodl pro bližší popis státních podpor s vymezením definičních znaků. Právní úprava návratné finanční výpomoci je analyzována samostatně, a dále je podrobena srovnání s právní úpravou dotací.*

*Následně je vymezena dotace coby právní institut, který je podstatou celé diplomové práce. Práce komplexně vymezuje základní pojem dotace, stanovuje možné druhy dotací a určuje finančních toků, ze kterých jsou dotace poskytovány. Jednotlivá tvrzení a úvahy jsou podloženy národní a zahraniční literaturou či judikaturou národních soudů. Dále autor vymezuje pojem dotační vztah coby základní vztah mezi poskytovatelem a příjemcem dotace se zvláštním zaměřením na subjekty dotačního vztahu.*

*Poté autor přistoupil k analýze samotného procesu poskytování dotací, tedy k procesní stránce dotace. Proces je rozdělen do tematických okruhů, které jsou jednotlivě podrobovány hlubším analýzám. Prvním okruhem je příprava poskytování dotací, v jehož rámci je pozornost soustředěna na přípravu v rámci programu a mimo program. Dalším okruhem jsou samotné právní skutečnosti zakládající dotační vztah se zaměřením na rozhodnutí o poskytnutí dotace a dohodu o poskytnutí dotace. Třetím okruhem souvisejícím s procesem poskytování dotace je její ukončení, kde autor klade důraz na ukončení dotace poskytnuté v rámci programu a dotace mimo program. Posledním tematickým okruhem jsou situace, kdy příjemce poruší podmínky, za kterých mu byla dotace poskytnuta. Autor v této části specifikuje jednotlivé způsoby, jakými je trestáno konkrétní porušení podmínek. V rámci celé procesní části jsou demonstrovány jednotlivá práva a povinnosti související s dotacemi.*

Summary of the thesis:

*The thesis deals with subsidies and their legislation. The author notably analyzes the legislation of the Czech Republic regarding the administration of subsidies. The legislation of subsidies is a subject of comparison with the case law of the higher courts of the Czech Republic, especially the Supreme Administrative Court.*

*In the first part the author puts subsidies into a wider context and compares them with the State Aid based on the European Union legislation. The author also defines the concept related to subsidies which is repayable financial assistance. The author decided for detailed description of the State Aid with focus on definitional characters of the State Aid. The legislation of the repayable financial assistance is separately analyzed and compared to the legislation of subsidies.*

*Consequently, the subsidy is defined as a legal concept which is the essence of the whole thesis. The thesis comprehensively defines the concept of subsidy, sets down the possible types of subsidies and determines the financial flow from which subsidies are provided. Individual statements and considerations are supported by the national and foreign literature or the case law national courts. The author further defines the concept subsidy relationship as the basic relationship between the provider and the recipient of the subsidy special focusing on subjects of subsidy relationship.*

*Thereafter, the author approached the analysis of the subsidy administration process itself. The process is divided into thematic areas, which are individually subjected to deeper analysis. The first area is the preparation of the administration of subsidies. The preparation is divided into the preparation of the administration of subsidies within programs and outside of programs. Next area is the actual legal facts constituting the subsidy relationship, focusing on subsidy decisions and subsidy agreements. The third area regarding the process of administration subsidies is its termination. The author emphasizes the termination of subsidies awarded under programs and subsidies awarded outside programs. The final thematic area defines situations of violation of the conditions by the recipient under which the subsidy was awarded. In this area the author specifies the various ways of punishing the violation of conditions. Throughout the process part of the thesis the author demonstrated individual rights and obligations relating to subsidies.*