



Poskytování dotací, praktické příklady z VM

MV927K Veřejný majetek

František Halml

Tomáš Svoboda



Dotace - pojem

- **znaky**
 - **finanční prostředky** (plnění) poskytované **z veřejných rozpočtů** (v právním smyslu, ekonomický význam = širší...)
 - zpravidla za určitým **účelem** - podmínky (*veřejný majetek...*)
 - zpravidla **nenárokově** (*někdy však nárokově*)
 - a **nenávratně** (*jinak při nesplnění podmínek*)

- **jiná označení**: *subvence, příspěvky, granty, podpory, finanční pomoci apod.*
 - v českém právu však **zásadně dotace**

- **rozpočtověprávní institut**
 - avšak úzká **souvislost s veřejným majetkem** (finanční majetek) a **veřejnou správou** (zdroj financování)

Dotace - pojem

- **různorodé podoby**
 - **finanční transfery**, ale i např. o **dotované půjčky** či poskytování kupónů pro nákup služeb
 - se **spoluúčastí příjemce** či **bez**
 - za **konkrétním účelem** (podmíněné) či **všeobecné** (nepodmíněné, „globální“, např. různé vyrovnávací dotace)
 - **běžné účelové dotace** (směřují k zajišťování oblasti tzv. přenesené působnosti územních samosprávných celků) či **kapitálové účelové** (na nepravidelné bázi směřují k realizaci určitých investičních akcí nebo státních programů)
 - **neinvestiční** („měkké“) či **investiční** („tvrdé“)

- pro **návratné plnění** používán pojem **návratná finanční výpomoc** (v zásadě zvýhodněná půjčka, resp. zápůjčka)

Dotace - účely v právu

- *zejména...*
- **ekonomický nástroj právní regulace**
 - **alternativa ke klasické vrchnostenské regulaci**
 - naplňování cílů určité právní úpravy či závazků státu (právo životního prostředí, klimatické závazky apod.)
- **organizace veřejné správy**
 - **financování subjektů veřejné správy**
 - doplněk k rozpočtovému určení daní (*ad hoc*)
 - financování jiných subjektů veřejné správy (odlišných od státu a ÚSC) = **státní dotační politika**
- **dotace = nástroj** (otázka ANO/NE tedy poněkud postrádá smysl)
 - vhodnější otázka = **efektivnost poskytování (využívání) dotací?**

Dotace - efektivnost

- jsou poskytovány **z veřejných rozpočtů**
 - různé úrovně (*místní rozpočty, státní rozpočet, rozpočet EU...*)
- **požadavek na efektivnost** (v nejširším smyslu)
 - intuitivní...
 - zásady finančního práva
 - **veřejné vlastnictví, resp. majetek**
- **veřejné vlastnictví - relevantní specifika**
 - *veřejný subjekt* (stát, ÚSC, EU...)
 - veřejná věc (finanční majetek) *k veřejnému účelu*
 - sociální funkce = *veřejný zájem* (nikoli soukromý...)

Dotace - efektivnost

- poskytování (využívání) dotací musí být efektivní
 - ***co to však znamená?***

- **zejména „výkonnostní pojetí“ efektivnosti**
 - vynaložené *veřejné prostředky* na straně jedné a *dosažené výsledky* na straně druhé
 - avšak nelze hovořit o finanční návratnosti (jiné výsledky)
 - => *dosahování „nefinančních“ výsledků* (veřejný zájem...)
 - => *obtížné hodnocení* (výběr projektů a závěrečné hodnocení)

- konkrétní odraz = **principy 3E**: **economy** (hospodárnost), **effectiveness** (účelnost) a **efficiency** (efektivnost či účinnost)

Dotace - efektivnost

- principy 3E lze vymezit následovně (**INTOSAI**):
 - **Princip hospodárnosti** představuje **minimalizaci nákladů na zdroje**. Použité prostředky by měly být k dispozici včas, v dostatečném množství a přiměřené kvalitě a za nejvýhodnější cenu.
 - **Princip účelnosti** se týká **splnění cílů a dosažení zamýšlených výsledků**.
 - **Princip efektivnosti** znamená **získat co nejvíce z dostupných zdrojů**. To se týká vztahu mezi použitými prostředky a dosaženými výstupy s ohledem na množství výstupů, jejich kvalitu a načasování.
- zjednodušeně jako „**dělání věcí levně**“, „**dělání správných věcí**“ a „**dělání věcí správnou cestou**“ (Ochrana, Půček; 2012)

Dotace - efektivnost

- dotační financování může pochopitelně selhávat ve všech hlediscích 3E...
 - => nutnost určité **právní reflexe** požadavku efektivnosti
- **základní roviny**
 - *obecná (ne)efektivnost*
 - *neefektivnost spojená se zneužíváním dotací...*
- **první (majetkoprávní) rovina**
 - jednak **obecné (majetkoprávní) požadavky** na nabývání, hospodaření a nakládání s veřejným majetkem (viz témata dříve)
 - jednak **specifické požadavky na poskytování dotací**
 - s tím spojeny také **kontrolní mechanismy a odpovědnost**
 - (souhrnně určitá „**veřejnoprávní přísnost**“ na poskytovatele a příjemce)

Dotace - efektivnost

- druhá („protikorupční“) rovina
 - zneužívání neslučitelné s efektivností...
 - primárně *dotační podvod* (§ 212 trestního zákoníku)
 - avšak podoby mohou být rozmanitější - obecně *problematika korupce*
„Jednání, při němž se vzájemně projevuje vůle dvou stran (mohou to být jednotlivci, skupiny lidí, instituce, představitelé státu), podle níž jedna strana (korumpující) poskytuje odměnu hmotného či nemateriálního charakteru za to, že jí druhá strana (korumpovaná) zajistí neoprávněné a jí požadované výhody.“ (DAVID, NETT; 2007)
 - další skutkové podstaty (§ 331-334, § 257 a § 260 trestního zákoníku)
 - obecně je předmětem určité *protikorupční politiky* (národní i EU)

- otázka vyváženosti - **přílišný důraz na protikorupční rovinu?**
 - protikorupční opatření ovšem **neodstraní obecnou neefektivnost...**

Dotace - právní úprava

- **rozpočtová pravidla** (zákon č. 218/2000 Sb.)
- **zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů** (zákon č. 250/2000 Sb.)
- **některé zvláštní zákony** (např. zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje)
- **zákony upravujících státní fondy** (zákon o Státním fondu životního prostředí)
- **zákon o státním rozpočtu České republiky** (na příslušný kalendářní rok)
- **prováděcí předpisy** (např. vyhláška Ministerstva financí č. 52/2008 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem; či vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku)
- **+ metodické pomůcky** (interní závaznost)

Dotace - právní úprava

- **základní problém = určitá „dvojkolejnost“**
 - *rozpočtová pravidla* (poskytovatel stát)
 - *zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů* (poskytovatel = ÚCS, svazek obcí, regionální rada regionu soudržnosti)
- ovšem **nejde o vztah obecné a zvláštní úpravy!**
 - namísto toho **paralelní úpravy**
- původně úprava pouze „velká“ RP (do 20. 2. 2015)
 - dotace podle „malých“ RP bez úpravy
- později doplněno do „malých“ RP, a to na základě naplňování dřívější protikorupční strategie vlády z let 2011 a 2012
 - tedy v podstatě **„ad hoc“**
- aktuálně do „velkých“ RP od 1. 1. 2018 doplněno **„řízení o poskytnutí dotace“** (v „malých“ RP obdoba absentuje)

Dotace - právní úprava

- **některé deficity této konstrukce**
 - ***řada aspektů vymezena zcela duplicitně*** (dotace, poskytovatel, účel, obsah žádosti, porušení rozpočtové kázně a odvod...)
 - ***avšak současně odlišně*** (systematikou i obsahově - zejména právní jednání, kterým je dotace poskytnuta - jednou rozhodnutí, podruhé veřejnoprávní smlouva = zcela odlišné právní režimy!)
 - ***a neúplně*** (neupraveno zejm. poskytování dotací státními fondy)
 - především však ***absentují určité specifické „kvalitativní“ požadavky*** na proces a výsledky poskytování dotací, tj. principy 3E
 - v zásadě ***pouze „proces redistribuce“*** (odpovídá povaze předpisů, ve kterých upraveno = finanční hospodaření)
 - ***srozumitelnost pro adresáty*** (tj. příjemce) dotací?
 - ***celkově spíše nekoncepční „ad hoc“ přístup...***

Dotace - právní úprava

- potřeba komplexního **zákona o poskytování dotací?**
 - analogicky k „chybějícímu“ zákonu o majetku ÚSC
 - s ohledem na „ad hoc“ dotace a státní dotační politiku patrně nikoli
 - ovšem v tomto režimu také **„evropské dotace“** o vysokém objemu **finančních prostředků...**

- **evropské dotace =**
- implementace tzv. **kohezní politiky EU**
- ročně objem až 100 mld. Kč...
- implementace má různé roviny, avšak právní reflexe v zásadě **neodpovídá přikládanému významu** (*politickému, právnímu, společenskému...*)
 - mimo poskytování dotací také **některé další nekonceptnosti**, např. právní úprava regionálního rozvoje a finanční kontroly

Praktické příklady – majetek obcí

▪ Příklad I

- *Starosta obce získal nabídku na provedení rekonstrukce budovy obecního úřadu. S ohledem na skutečnost, že předložená nabídka byla „mimořádně výhodná“, obratem podepsal předmětnou smlouvu s dodavatelem. (Pozn.: V obci je volena rada.)*

▪ **Zodpovězte následující otázky:**

- 1) Jaké je obecně postavení (úloha) starosty v tomto kontextu?
- 2) Postupoval starosta správně?
- 3) Změnila by se situace, pokud by součástí smlouvy byl také splátkový kalendář na dobu dvou let?
- 4) Kdy by se smlouva stala platnou?
- 5) V kolika fázích probíhá právní jednání obce?

Praktické příklady – majetek obcí

- **Zodpovězte následující otázky:**
- 1) Jaké je obecně postavení (úloha) starosty v tomto kontextu?
 - *„zastupuje navenek“ (§ 103/1 ObZř)*
- 2) Postupoval starosta správně?
 - *v tomto případě tzv. zbytková „pravomoc“ rady (§ 102/3 ObZř)*
 - *potenciálně vyhrazení zastupitelstvem (§ 84/4 ObZř)*
 - *ale také otázka svěřeni starostovi (§ 102/3 ObZř)*
- 3) Změnila by se situace, pokud by součástí smlouvy byl také splátkový kalendář na dobu dvou let?
 - *pak tzv. smíšená smlouva = přísnější režim (schválení zast. - § 85 h) ObZř)*
- 4) Kdy by se smlouva stala platnou?
 - *schválením – jinak absolutní neplatnost (§ 41/2 a 3 ObZř)*
- 5) V kolika fázích probíhá právní jednání obce?
 - *zpravidla ve 2 = interní vytvoření vůle a jednání navenek*

Praktické příklady – majetek obcí

- **Příklad II**
 - *Obec má ve vlastnictví chátrající budovu, pro kterou nemá využití, a zvažuje její pronájem či prodej. Její tržní cena je zhruba půl milionu korun.*

- **Zodpovězte následující otázky:**
 - 1) Jakým způsobem by měly orgány obce postupovat?
 - 2) Co je následkem porušení předpokládaného postupu?
 - 3) Kdo bude rozhodovat?
 - 4) Bylo by možné budovu prodat místní charitě za polovinu tržní ceny?
 - 5) Jak by se mohla bránit osoba, která podala nabídku na tržní cenu?
 - 6) Mohla by obec budovu charitě přímo darovat?

Praktické příklady – majetek obcí

- **Zodpovězte následující otázky:**
- 1) Jakým způsobem by měly orgány obce postupovat?
 - *zveřejnit záměr prodat či pronajmout (§ 39 ObZř)*
- 2) Co je následkem porušení předpokládaného postupu?
 - *opět absolutní neplatnost (§ 39/1 ObZř)*
- 3) Kdo bude rozhodovat?
 - *pronájem = rada, prodej = zastupitelstvo (+ samotný záměr = rada)*
- 4) Bylo by možné budovu prodat místní charitě za polovinu tržní ceny?
 - *úplatný převod = cena obvyklá (= tržní), ovšem výjimka (§ 39/2 ObZř)*
- 5) Jak by se mohla bránit osoba, která podala nabídku ve výši tržní ceny?
 - *určovací žaloba (na neplatnost – absence důvodu)*
- 6) Mohla by obec budovu charitě přímo darovat?
 - *výjimka podle § 38/1 ObZř – důležitý zájem obce*

Praktické příklady – majetek obcí

▪ Příklad III

- *Obec spolupracuje s developerem na záměru výstavby bytového komplexu, který má přispět k rozvoji obce. Za tímto účelem obec s tímto subjektem uzavřela „smlouvu o spolupráci“, ze které pro obec plyne rozsáhlý závazek vybudování veřejné infrastruktury pro bytový komplex.*

▪ **Zodpovězte následující otázky:**

- 1) Co bude třeba k uzavření takového smlouvy?
- 2) Mohla by si obec vzít za účelem plnění smlouvy úvěr? Kdo by o této smlouvě rozhodoval?

Praktické příklady – majetek obcí

▪ Příklad III

- *Obec spolupracuje s developerem na záměru výstavby bytového komplexu, který má přispět k rozvoji obce. Za tímto účelem obec s tímto subjektem uzavřela „smlouvu o spolupráci“, ze které pro obec plyne rozsáhlý závazek vybudování veřejné infrastruktury pro bytový komplex.*

▪ **Zodpovězte následující otázky:**

- 1) Co bude třeba k uzavření takového smlouvy?
není výslovně regulováno = obecný postup (zbytková pravomoc rady či vyhrazení zastupitelstvem)
- 2) Mohla by si obec vzít za účelem plnění smlouvy úvěr? Kdo by o této smlouvě rozhodoval?
schválení zastupitelstvem (§ 85 písm. j) ObZř)

Praktické příklady – majetek státu

▪ Příklad I

- *Vůči Ministerstvu spravedlnosti byl předběžně uplatněn nárok na náhradu škody způsobené nedůvodným trestním stíháním podle § 14 a 15 z. č. 82/1998 Sb. Podstatou tohoto postupu je (majetkoprávní) posouzení oprávněnosti vzneseného nároku a jeho případné dobrovolné odškodnění. Zákon č. 82/1998 Sb. Již ale neupravuje žádné podrobnosti v tomto směru.*

▪ **Zodpovězte následující otázky:**

- 1) Jaké právní postavení má ministerstvo v kontextu majetku státu?
- 2) Kdo by za ministerstvo právně jednal ve věci poskytnutí dobrovolného odškodnění?
- 3) Mohlo by ministerstvo přiznat poškozenému náhradu i v rozsahu, který není dostatečně prokázán (a to např. z důvodu zjednodušení a vyhnutí se následnému soudnímu sporu)?

Praktické příklady – majetek státu

▪ **Zodpovězte následující otázky:**

- 1) Jaké právní postavení má ministerstvo v kontextu majetku státu?
 - *organizační složka státu (§ 3 ZMS)*
- 2) Kdo by za ministerstvo právně jednal ve věci poskytnutí dobrovolného odškodnění?
 - *vedoucí OS, pověřený vedoucí zaměstnanec této organizační složky, další zaměstnanci organizační složky pouze v rozsahu stanoveném vnitřním předpisem organizační složky (§ 7 ZMS)*
- 3) Mohlo by ministerstvo přiznat poškozenému náhradu i v rozsahu, který není dostatečně prokázán (a to např. z důvodu zjednodušení a vyhnutí se následnému soudnímu sporu)?
 - *v rozporu se základními povinnostmi při hospodaření – zejm. § 14/4 ZMS (hájení práv) + 14/1 ZMS (potenciální neúčelnost)*

Praktické příklady – majetek státu

- **Příklad II**
 - *Ministerstvo vnitra nakoupilo nové služební vozy pro útvary Policie ČR. S ohledem na hledání úspor (nižší sazba daně na pohonné hmoty) ovšem zvolilo vozy poháněné na LPG.*

- **Zodpovězte následující otázky:**
 - 1) Zhodnoťte tento krok z pohledu zákona o majetku státu

Praktické příklady – majetek státu

▪ Příklad II

- *Ministerstvo vnitra nakoupilo nové služební vozy pro útvary Policie ČR. S ohledem na hledání úspor (nižší sazba daně na pohonné hmoty) ovšem zvolilo vozy poháněné na LPG.*

▪ **Zodpovězte následující otázky:**

- 1) Zhodnoťte tento krok z pohledu zákona o majetku státu
- *Policie ČR spadá pod Ministerstvo vnitra jako OS státu*
- *ty jsou účetními jednotkami s vlastním rozpočtem (§ 3/3 ZMS)*
- *+ dělená subjektivita státu (fikce právní subjektivity pro OS – i mezi nimi, § 6 ZMS)*
- *+ odpovědnost FO za porušení povinností při hospodaření (§ 47 ZMS)*
- *ve výsledku ale absurdní...*

Praktické příklady – majetek státu

▪ Příklad II

- *Ministerstvo vnitra nakoupilo nové služební vozy pro útvary Policie ČR. S ohledem na hledání úspor (nižší sazba daně na pohonné hmoty) ovšem zvolilo vozy poháněné na LPG.*
- <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/policiste-sami-navrhli-uspory-napriklad-auta-na-lpg-57537>
- **Policisté sami navrhli úspory, například auta na LPG**
- 9. 9. 2010, 5:13
- Jakub Troníček, [Právo](#)
- *Škrty hýbou českou policií, a to ve všech patrech a úrovních. Kromě vedení tak v současné době přicházejí s úspornými návrhy i řadoví policisté. Podle některých z nich by se mohly ušetřit milióny např. výměnou benzínu za LPG u služebních aut, nebo také razantním snížením počtu vedoucích funkcionářů.*