



Poskytování dotací

NVV15Zk Veřejný majetek

(6. 12. 2024)

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. **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 zejména 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** (prameny v nejširším smyslu)
 - *již 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 = obecná rovina*
 - *neefektivnost spojená se zneužíváním = korupce*

- **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

- **objem dotačních prostředků**
 - implementace tzv. **kohezní politiky EU** (ročně objem až 100 mld. Kč...)
 - státní dotační politika (ročně cca 10 až 15 mld. Kč)
 - ale celá řada dalších dotací (aktuálně různé „zelené dotace“)
 - odpovídá

- právní reflexe **odpovídá přikládanému významu?** (*politickému, právnímu, společenskému...*), resp. 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...**
 - (*ovšem chceme vůbec takovou regulaci?*)

Dotace - rozpočtová pravidla

- **vybrané pojmy – co se rozumí...**
 - **a) dotací** peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právníkům nebo fyzickým osobám na stanovený účel,
 - **b) návratnou finanční výpomocí** prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, bezúročně právníkům nebo fyzickým osobám na stanovený účel, které je povinen jejich příjemce vrátit do státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu,
 - **e) neoprávněným použitím peněžních prostředků** státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, jejich výdej, jehož provedením byla **porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty**, porušení účelu nebo podmínek, za kterých byly prostředky zařazeny do státního rozpočtu nebo přesunuty rozpočtovým opatřením a v rozporu se stanoveným účelem nebo podmínkami vydány; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity,

Dotace - rozpočtová pravidla

- **vybrané pojmy – co se rozumí...**
 - **(1) Porušením rozpočtové kázně je**
 - j) porušení povinnosti stanovené právním předpisem, rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, které přímo souvisí s účelem, na který byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta a ke kterému došlo před přijetím peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv a které trvá v okamžiku přijetí prostředků na účet příjemce; prvním dnem porušení rozpočtové kázně je den jejich přijetí příjemcem; penále za porušení rozpočtové kázně se počítá ode dne následujícího po dni, do kterého měl příjemce na základě platebního výměru odvod uhradit,...
 - výsledek = **odvod za porušení rozpočtové kázně** (až v plné výši) + **penále** (do výše odvodu) – tzv. sankce netrestní povahy
- **Navazující zejména** zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (**zákon o finanční kontrole**)

Poskytování dotací

- *Děkuji za pozornost*
- *Dotazy?*