

8. 4. 2015

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

K novele rozpočtových pravidel územních rozpočtů

Dne 5.2.2015 byl ve Sbírce zákonů vyhlášen zákon č. [24/2015](#) Sb., kterým se mění mimo jiné zákon č. [250/2000](#) Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. [129/2000](#) Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů („Novela RPÚR“).

▣ ▣ ▣ **HOLEC, ZUSKA
& PARTNEŘI**

ADVOKÁTI | ATTORNEYS | RECHTSANWÄLTE

Jak se v české legislativě stalo bohužel již zvykem, zákonná norma, která má být srozumitelná a jasná zejména těm, jimž je určena, trpí mnoha výkladovými nejasnostmi a vyvolává řadu otázek k její aplikaci. O to hůř, když snaha Senátu odložit účinnost této normy alespoň o pár měsíců, zůstala nevyslyšena; územní samosprávné celky se tak musí ze dne na den vypořádat s dopady, které norma přináší. Bližší vysvětlení bohužel nelze hledat ani v důvodové zprávě k Novele RPÚR, která trpí obecností a je z ní patrné, že zákonodárce si na mnohých místech vůbec neuvědomil, jaké otazníky při aplikaci normy v praxi vyvstanou.

Novela RPÚR se týká obecně poskytování dotací z územních rozpočtů.

1. Pojem dotace - dopady na příspěvkové organizace

Hned na úvod je třeba říci, že pojem „dotace“ je v Novele RPÚR definován jako „peněžní prostředky 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, s výjimkou příspěvku podle § 28 odst. 4 a § 31 odst. 1 písm. b)“.

Z této definice plyne, že za dotaci není považován příspěvek zřizovatele na provoz jím zřízené příspěvkové organizaci; z tohoto důvodu se též poskytování tohoto příspěvku netýkají nově upravené procesní otázky při poskytování dotace (viz dále účel dotace, program podpory veřejnoprávní smlouva apod.).

2. Trojí určení účelu dotace

Novela RPÚR nově vymezuje účel, na který je možno dotaci z územního rozpočtu poskytnout (§ 10a odst. 3 RPÚR), a to:

- a) **na účel stanovený v „programu“** pro poskytování dotací; tímto „programem“ se pak rozumí souhrn věcných, časových a finančních podmínek podpory účelu určeného poskytovatelem;
- b) **na účel určený žadatelem v žádosti o dotaci**; v tomto případě se jedná o dotaci „ad hoc“ na **individuální účel** stanovený žadatelem;

na účel stanovený zvláštním právním předpisem; novela RPÚR zde odkazuje příkladmo na zákon č. [561/2004](#) Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání c) (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**školský zákon**“) a na zákon č. [108/2006](#) Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o sociálních službách**“).

Vyjdeme-li z toho, že zákonodárce taxativně vymezuje tyto tři alternativní způsoby určení účelu dotace, nutno dospět k závěru, že k poskytnutí dotace dle zvláštního právního předpisu (tedy dle bodu c)) postačí již samotná existence takového zákona a účel dotace v něm vymezený **a není již nutné k témuž účelu stanovit „program dotace“, podléhající obsahové a procesní regulaci RPÚR.**

Z této úvahy pak plyne závěr, že ustanovení Novely RPÚR ukládající povinnost poskytovateli dotace zveřejnit program (se zákonem vymezeným minimálním obsahem - § 10c) **se netýká případů, pokud je dotace poskytována na účel stanovený zvláštním zákonem.**

Na tomto místě nutně vyvstanou dvě otázky. Za první, zda to zákonodárce skutečně myslel tak, jak je to v zákoně napsáno, a za druhé, zda v případě, kdy je dotace poskytována sice na účel stanovený zvláštním zákonem, avšak přesto zde určitý „program“ existuje – např. dotace v rámci Operačních programů financovaných ze Strukturálních fondů EU resp. nadcházejících Evropských strukturálních a investičních fondů, má tento program „přednost“ před zákonem. RPÚR zjevně nebrání, aby účel dotace byl stanoven duplicitně, tedy jak zákonem, tak programem; v takovém případě bude zřejmě nutné (alespoň z opatrnosti, než se vyjasní výklad) dodržet zákonem předepsaný postup poskytovatele pro obsahové náležitosti a zveřejnění programu (§ 10c RPÚR).

V praxi se často navíc setkáváme s tím, že obce mají ve svých vnitřních předpisech vymezeny „dotační programy“, kde je potenciální účel dotací, které město poskytuje, stanoven, a to je právě výše zmíněný případ, kdy bude zřejmě nutno podřídit danou oblast (školství, sociální služby apod.) režimu dotací na základě „programu“.

Nicméně z toho, jak je Novela RPÚR napsána, lze právně dovodit, že dotace poskytovaná k účelu (a tedy v souladu) se zvláštním zákonem nutně nepodléhá režimu poskytování dotace na základě programu dotace, ledaže poskytovatel takový program sám navíc určí. Tato domněnka byla potvrzena i v dokumentu „[Informace k některým ustanovením zákona č. 250/2000](#) Sb., ve znění zákona č. [24/2015](#) Sb.“, který byl Ministerstvem financí ČR zaslán všem obcím a krajům do datových schránek (dále jen „*Informace sdělená obcím a krajům*“).

3. Dotace na základě „programu“

Pokud bude dotace poskytována na základě programu, musí poskytovatel dodržet podmínky, které Novela RPÚR zavádí. Poskytovatel je předně povinen zveřejnit program na své úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup nejpozději 30 dnů před počátkem lhůty pro podávání žádostí o dotaci, stanovené v programu. Program se zveřejňuje nejméně po dobu 90 dnů ode dne jeho zveřejnění.

Program musí obsahovat alespoň

- a) účel, na který mohou být peněžní prostředky poskytnuty,
- b) důvody podpory stanoveného účelu,
- c) předpokládaný celkový objem peněžních prostředků vyčleněných v rozpočtu na podporu stanoveného účelu,

- d) maximální výši dotace v jednotlivém případě, nebo kritéria pro stanovení výše dotace,
- e) okruh způsobilých žadatelů,
- f) lhůtu pro podání žádosti,
- g) kritéria pro hodnocení žádosti,
- h) lhůtu pro rozhodnutí o žádosti,
- i) podmínky pro poskytnutí dotace,
- j) vzor žádosti, případně obsah jejích příloh.

Oproti stávající praxi bude zřejmě zásadní změnou mj. to, že z dikce zákona lze dovodit, že lhůta pro podávání žádostí musí mít svůj počátek a konec, protože program má být zveřejněn 30 dnů před počátkem běhu lhůty k podávání žádostí o dotaci.

4. Je na dotaci nárok?

Podle § 10a odst. 2 RPÚR není na dotaci právní nárok, **nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak**. Novela RPÚR na tomto místě opět příkladmo odkazuje na zákon o sociálních službách a školský zákon. Pokud je zmíněn nárok na dotaci, lze se jen domnívat, že zákonodárce měl pravděpodobně na mysli např. „nárokovou dotaci“ kraje dle § 101a zákona o sociálních službách ze státního rozpočtu; těžko si lze představit, že by právní nárok na dotaci chtěl zákon rozšířit i na dotace jiné.

5. Rozhodnutí o nevyhovění žádosti.

Přestože na dotaci obecně právní nárok není, RPÚR činí více transparentním postup pro případ nevyhovění žádosti o dotaci, a to z důvodu posílení právní jistoty žadatelů o dotaci. Nevyhoví-li totiž poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace, sdělí bez zbytečného odkladu žadateli, že jeho žádosti nebylo vyhověno a **důvod nevyhovění žádosti**. Smyslem tohoto ustanovení zřejmě bylo, aby se žadatel dozvěděl, že a z jakých důvodů mu dotace nebyla poskytnuta. Sdělení i částečně zajistí, aby v případě zjevné netransparentnosti či jinak nezákonného postupu poskytovatele při rozhodování o dotaci měl žadatel právo se proti takovému postupu bránit.

Úprava rozhodnutí o nevyhovění žádosti se týká všech dotací, nevyjímaje z toho dotace přidělené na základě zvláštního zákona; poskytovatelé dotace tak budou muset této otázce věnovat zvýšenou pozornost, aby se vyhnuli zbytečným sporům.

6. Na tomto místě nutno zdůraznit, že Novela RPÚR nedefinuje, co považuje za „nevyhovění žádosti“. Otázkou je, zda „nevyhověním žádosti“ se míní pouze nevyhovění zcela (tedy zamítnutí žádosti), nebo též nevyhovění zčásti (což by mělo svoji právní logiku). Právní titul dotace - veřejnoprávní smlouva nebo rozhodnutí?

V § 10a odst. 3 Novela RPÚR stanoví, že dotaci lze poskytnout na základě žádosti o poskytnutí dotace prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy **popřípadě na základě povinnosti vyplývající ze zvláštního právního předpisu**; na tomto místě Novela RPÚR opět odkazuje na zákon o sociálních službách a školský zákon.

Text zákona v tomto bodě vyvolává opět zásadní nejasnosti. Z dikce lze dovodit, že **plní-li poskytovatel dotační povinnost ze zákona, nemusí být dotace poskytnuta formou veřejnoprávní smlouvy**; jde-li však o dotaci „nepovinnou“, potom půjde zřejmě nutně o veřejnoprávní smlouvu.

Cílem Novely RPÚR však bylo spíše výslovně zakotvit, že charakter smlouvy o poskytnutí dotace je veřejnoprávní, tj. že jde o veřejnoprávní smlouvu, a to ve všech případech, ledaže by zvláštní zákon stanovil odlišný právní akt o poskytnutí dotace (např. rozhodnutí).

6.1. Co znamená poskytnutí dotace na základě povinnosti stanovené zákonem?

Vydeme-li pro názornost kupříkladu z textu zákona o sociálních službách, mohlo by být dovozeno, že takovou „povinnou dotací“ nepodléhající režimu veřejnoprávní smlouvy je dotace poskytovaná ze strany krajů podle § 101a) zákona o sociálních službách z prostředků přidělených kraji za tímto účelem ze státního rozpočtu.

Poskytnutí této dotace ze strany kraje poskytovatelům sociálních služeb by tedy striktně vzato nemuselo vůbec podléhat režimu veřejnoprávní smlouvy.

Tato úvaha má zásadní důsledky. Jednak není jasné, jakou jinou právní formu může dotace mít (toto již Novela RPÚR neřeší). Nabízí se zde analogie zákona č. [218/2000](#) Sb., o rozpočtových pravidlech, kdy dotace ze státního rozpočtu jsou poskytovány na základě **rozhodnutí o poskytnutí dotace**. Dále pak, nepůjde-li o formu veřejnoprávní smlouvy, nebude se na tyto případy vztahovat povinné zveřejňování veřejnoprávní smlouvy a taktéž ani ustanovení o rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv.

Úvaha nad poskytnutím dotace poskytované při plnění povinnosti ze zákona však nutně jde dál. Protože § 101a odst. 1 zákona o sociálních službách hovoří obecně o „plnění povinnosti kraje uvedené v § 95 písm. g) a h), tedy mj. o povinnosti „zajišťovat dostupnost poskytování sociálních služeb na svém území v souladu se střednědobým plánem rozvoje sociálních služeb“, **nabízí se výklad, že i ostatní dotace kraje poskytovatelům sociálních služeb na jejich území (tedy mimo § 101a) jsou dotacemi při „plnění povinnosti ze zákona“, a proto nepodléhají režimu veřejnoprávní smlouvy.**

Z účelu zákona rozhodně nelze dovodit, že by zákon v případě poskytování „povinné dotace“ zakazoval uzavřít přesto veřejnoprávní smlouvu, a tím se de facto dobrovolně podřídil zákonnému režimu uzavírání veřejnoprávních smluv.

6.2. Nepovinná dotace - obec?

Na rozdíl od kraje, kde je stanovena povinnost zajistit dostupnost poskytování sociálních služeb na svém území, u obce obdobnou povinnost v zákoně o sociálních službách jen těžko najdeme (§ 94 zákona o sociálních službách takovou obdobnou povinnost pro obce nestanoví). **Z tohoto může vyplývat, že v případě sociálních služeb bude obec vždy poskytovat dotaci formou veřejnoprávní smlouvy (samozřejmě s výjimkou příspěvku na provoz své příspěvkové organizaci).**

Rozdílná situace ale může připadat úvahu v případě dotace přidělované na základě školského zákona. Zde i obec může být povinna ze zákona poskytovat ze svého rozpočtu dotaci, a to na základě ustanovení § 180 odst. 3 tohoto zákona.

7. Obsah veřejnoprávní smlouvy

Pokud tedy bude dotace poskytnuta prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy, musí podle Novely RPÚR obsahovat alespoň:

- a) název, sídlo, identifikační číslo poskytovatele dotace, jméno a příjmení, datum narození a adresu bydliště, je-li příjemce dotace fyzickou osobou, a je-li tato fyzická osoba podnikatelem, také identifikační číslo osoby, bylo-li přiděleno, nebo, je-li
- b) příjemce dotace právnickou osobou, název, popřípadě obchodní firmu, sídlo a identifikační číslo osoby, bylo-li přiděleno,

- c) číslo bankovního účtu poskytovatele a příjemce dotace nebo způsob, jakým budou prostředky poskytnuty, poskytovanou částku nebo částku, do jejíž výše může být dotace poskytnuta; u dotace, jejíž součástí jsou peněžní prostředky kryté ze státního rozpočtu, z rozpočtu státního fondu nebo z
- d) Národního fondu, výši takových peněžních prostředků a zdroj jejich krytí; u dotace, která není poskytována jednorázově, výši jednotlivých částek nebo způsob jejich stanovení a termíny jejich poskytnutí,
- e) účel, na který jsou poskytované peněžní prostředky určeny,
- f) dobu, v níž má být stanoveného účelu dosaženo,
- g) podmínky, které je příjemce povinen při použití peněžních prostředků splnit,
- h) případně další podmínky související s účelem, na něž byly peněžní prostředky poskytnuty, které je příjemce povinen dodržet,
- i) dobu pro předložení finančního vypořádání a číslo účtu, na který mají být nepoužité peněžní prostředky vráceny,
- j) je-li příjemcem dotace právnická osoba, povinnosti příjemce v případě přeměny nebo zrušení právnické osoby s likvidací,
- k) den podpisu smlouvy smluvními stranami a jejich podpisy.

Lze jen doporučit ve veřejnoprávní smlouvě zakotvit i další fakultativní ustanovení dle §10a odst. 6 až 9 RPÚR, zejména možnost stanovit nižší odvod za méně závažné porušení rozpočtové kázně, zjednodušené vykazování pomoci paušálů apod.

8. Povinné zveřejnění veřejnoprávní smlouvy

Poskytovatel zveřejní veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace a její dodatky na své úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup do 30 dnů ode dne uzavření smlouvy nebo jejího dodatku. Veřejnoprávní smlouva o poskytnutí dotace do výše 50 000 Kč se nezveřejňuje; pokud uzavřením dodatku k veřejnoprávní smlouvě bude dotace zvýšena nad 50 000 Kč, poskytovatel zveřejní veřejnoprávní smlouvu a její dodatek na své úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup do 30 dnů ode dne uzavření dodatku. Zvláštní režim je pak určen pro poskytovatele - svazek obcí.

Jelikož veřejnoprávní smlouvy budou představovat poměrně rozsáhlé dokumenty, bude zřejmě možné je zveřejnit na fyzické úřední desce pouze formou oznámení, případně první strany dokumentu s informací, kdy a kde je možné seznámit se s kompletním dokumentem. Pokud však bude obsah veřejnoprávní smlouvy pro účely zveřejnění upraven, nesmí být výsledná informace zkreslující. Některé obce uvažují o tom, že na fyzické úřední desce zveřejní vzorovou smlouvu a dále pak seznam přidělených dotací, tj. příjemce, výši dotace a její účelové určení.

Obsahuje-li zveřejňovaná veřejnoprávní smlouva nebo její dodatek informace, které jsou dle zvláštního právního předpisu[1] vyloučeny ze zpřístupnění (zejména osobní údaje či obchodní tajemství), zveřejní se smlouva nebo její dodatek bez těchto informací (např. jejich začerněním, přelepením, vymazáním), a to včetně uvedení důvodu vyloučení.

Veřejnoprávní smlouva včetně dodatků musí být zveřejněna nejméně po dobu 3 let ode dne zveřejnění.

9. Časová osa - co, kdy a jak?

Na základě odborné diskuse k této otázce lze konstatovat, že Novela RPÚR nabyla v souladu s § 3 odst. 3 zákona o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv (zák. č. [309/1999](#) Sb.) účinnosti 15. dnem pod dni jeho vyhlášení, tedy dnem 20. 2. 2015. V textu zákona totiž nakonec zůstalo datum účinnosti zpětně k 1. 1. 2015, což legislativní technika nedovoluje, a proto bylo nutné užít ke stanovení účinnosti novely obecný právní předpis upravující vyhlášení právních předpisů.

Výjimkou zůstává § 10d, stanovující povinnost zveřejnit veřejnoprávní smlouvu, který nabývá účinnosti až dnem 1. 7. 2015.

Podle přechodných ustanovení se postup podle § 10d odst. 1 a 2 zákona č. [250/2000](#) Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, použije i na veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace uzavřené ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, u nichž byla žádost o poskytnutí dotace prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy podána přede dnem nabytí účinností tohoto zákona.

Pravidla pro aplikaci Novely RPÚR byla stanovena i v Informaci sdělené obcím a krajům.

Tedy praktický pohled:

- a) pokud poskytovatel dotace uzavřel **smlouvu o poskytnutí dotace do 30. 6. 2015**; povinnost zveřejnit smlouvu se na tento případ nevztahuje;
- b) **smlouvy uzavřené počínaje dnem 1. 7. 2015** se povinně zveřejňují;
- c) **pokud byl program vyhlášen před 20. 2. 2015**, není jej třeba rušit a znovu vyhlášovat, pouze by mělo dojít k jeho úpravě tak, aby odpovídal požadavkům stanoveným Novelou RPÚR; **pokud byla žádost o dotaci podána před 20. 2. 2015, nemusí splňovat náležitosti stanovené Novelou RPÚR; pokud však byla podána po tomto datu (20. 2. 2015), musí mít náležitosti stanovené § 10a odst. 3 RPÚR.** Pokud tyto náležitosti splňovat nebude, není nutné ji vracet nebo zamítnout postačí, bude-li žadatel vyzván k doplnění;
- d) **dotační procesy zahájené od 20. 2. 2015**, tj. zejména podání žádostí po tomto datu, se již řídí plně novým postupem stanoveným Novelou RPÚR.

10. Soulad dotace s pravidly veřejné podpory

Při aplikaci RPÚR je třeba si dále uvědomit, že poskytovatel musí před poskytnutím každé dotace posoudit, zda tato spadá pod pravidla veřejné podpory či nikoli. To samozřejmě nevyčteme z Novely RPÚR, ale z přímo aplikovatelných předpisů EU o veřejné podpoře. V první řadě bude muset poskytovatel analyzovat, zda příjemce vykonává hospodářskou činnost, a pokud ano, zda má zajištěno řádné účetní oddělení této činnosti od činností ostatních (nehospodářských). Podpora nehmotné činnosti pak veřejnou podporu nezakládá, naopak podpořit hospodářskou činnost je možno pouze v některém z režimů slučitelné veřejné podpory nebo podpory *de minimis*. Otázka veřejné podpory tak bude přímo souviset s účelovým vymezením dotace, a to již v samotném programu a následně ve smlouvě.

Závěr

Z výše uvedených právních úvah dopadů Novely RPÚR plyne, že zákonodárce bude muset řadu věcí dodatečně objasnit. Nicméně je zřejmé, že dotace v některých oblastech (např. v oblasti sociálních služeb a školství) představují sféru, u níž zákon počítá s řadou výše zmíněných výjimek či odlišných postupů.



JUDr. Karel Zuska

Mgr. Karel Masopust

Mgr. Renata Brychtová

[HOLEC, ZUSKA & Partneři advokáti](#)

Palác Anděl
Radlická 1c/3185
150 00 Praha 5

Tel.: +420 296 325 235

Fax: +420 296 325 240

e-mail: recepce@holec-advokati.cz

[1] Např. zákon č. [101/2000](#) Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů , judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [DEAL MONITOR](#)
- [Tři dekády v advokacii a otevřený pohled na to, co profesi i justici nejvíc škodí](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Vybrané otázky poskytování zdravotních služeb na dálku](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [„Za každou kauzou je živý příběh“](#)
- [Ombudsman na Maltě - základní parametry a role. A v čem bychom se mohli poučit i my v Česku?](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Rozhovor s JUDr. Veronikou Janoušek Rudolfovou, samostatnou advokátkou specializující se na sportovní právo](#)
- [DEAL MONITOR](#)