

DOTAČNÍ PRÁVO – MĚLO BY EXISTOVAT?

HANA MARKOVÁ

Abstract: **Subsidy Law – Should it exist?**

The existence of a coherent financial law does not exclude the existence of independent sub-fields which deal with a limited range of issues. The existence of budgetary law may include tax law, there can also exist public expenditure law or subsidy law. Subsidy law involves a large number of issues related to the application of the Administrative Procedure Code on the subsidy procedure. The amendments adopted so far has only dealt with partial questions – a complex solution might be addressed in a separate act on subsidies which, however, has not been drafted

Keywords: law branch; subsidy; public budget; provider; administrative procedure code

Klíčová slova: obor práva; dotace; veřejný rozpočet; poskytovatel; správní řád

DOI: 10.14712/23366478.2017.34

1. OBORY PRÁVA, JEJICH VYMEZENÍ A MOŽNOSTI VYTVÁŘENÍ DALŠÍCH OBORŮ

Pro obor práva je typické, že jde při jeho vymezení o úpravu právních vztahů normami, které mají určité spojující prvky. Struktura oborů práva se vytvářela a měnila ve společnosti nejen s ohledem na to, co se na dané etapě vývoje ve společnosti považovalo za základní, stabilní, tradiční, ale i tehdy, když se objevila potřeba něco změnit. Vedle tradičních oborů jako je právo občanské či trestní, vznikaly a rozvíjely se obory další.¹

S rozvojem veřejné činnosti, potřebou řídit stát a celou veřejnou sféru, vzniklo a rozvíjelo se vedle ústavního práva zejména správní právo. Vedle těchto oborů však vznikaly a vznikají obory další, které mají určité rysy společné s uvedenými právními obory, ale mají řadu dalších rysů, které je odlišují. Spojujícím prvkem procesu rozvíjení skupiny oborů, které je možné označit jako příbuzné se správním a ústavním právem, je jejich spojení s veřejnou správou.

¹ Tento text byl zpracován v rámci programu „PROGRES Q02 – Publicizace práva v evropském a mezinárodním srovnání“ realizovaného v roce 2018 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

Činností, která je charakteristická pro finanční právo, je veřejná finanční činnost, činnost celého veřejného sektoru, jehož subjekty se pohybují v rámci specifických finančněprávních vztahů. Různorodost společenských vztahů, tvořících předmět finančního práva (i když může být spojena s různými metodami regulace) zachovává jednotu celku při rozdílnosti jednotlivých součástí.²

I v rámci finančního práva však dochází ke specializaci, k vytváření do značné míry samostatných součástí. Po diskusích věnovaných systému finančního práva se začalo v České republice používat rozdělení práva finančního na část fiskální a část nefiskální, což umožňuje teorii finančního práva zabývat se dalším rozdělením oboru finančního práva na podobory. Dosud je to právo daňové, které se nejčastěji vyčleňuje z práva finančního, ale další samostatnou součástí finančního práva může být právo rozpočtové či právo bankovní apod. Vedle koncepce vhodnosti rozdělení oboru finančního práva na podobory, stále existuje teorie jednotného pojetí finančního práva, která atomizaci oboru nepovažuje za správnou. I když jde o teoretické otázky chápání oboru, může mít tato diskuse dopad např. na tvorbu nových právních norem a jejich provázanost.

Při řešení otázek systému finančního práva je možné např. si připomenout, že v rozpočtovém právu nejde jen o pochopení otázek systému veřejných rozpočtů a rozpočtového procesu (což je možné označit za rozpočtové právo v užším pojetí), ale jde i o otázky jednotlivých příjmů a výdajů veřejných rozpočtů.³ A zatímco otázce rozpočtových příjmů se věnuje podrobně daňové právo v širším pojetí (kdy mezi daně jsou zahrnuty i ostatní povinné platby jako poplatky, odvody, příspěvky apod.), oblast výdajů veřejných rozpočtů zůstává v pozadí zájmu finančněprávní teorie. Nejsou podrobně rozebírány ani druhy rozpočtových výdajů ani proces jejich poskytování či způsoby nápravy jejich špatného čerpání apod. Praxe však s řadou neřešených otázek v této oblasti „bojuje“.

Dá se tedy dojít k závěru, že v pojetí rozpočtového práva v širším slova smyslu by mohlo existovat vedle práva daňového také právo veřejných výdajů, jako organická součást rozpočtového práva. Jeho normy by vytvářely základní rámec právní úpravě veřejných výdajů.⁴ Pokud bude pokračovat proces atomizace práva – a to i v oboru finančního práva – bylo by vhodné zvažovat buď vytvoření práva veřejných výdajů, nebo – v užším pojetí – práva dotačního. Při zkoumání otázek rozpočtových výdajů je nutné brát v úvahu i to, že některé částky jsou z pohledu jednoho veřejného rozpočtu výdajem, ale z pohledu jiného veřejného rozpočtu jsou příjmem rozpočtu. Komplikací pro vymezení obsahu oboru a pojmů, se kterými se pracuje, může být i to, že se výdaj z jednoho rozpočtu shodně označuje i jako příjem jiného rozpočtu (viz používání pojmu dotace).

² Podrobněji viz MARKOVÁ, Hana: Právo veřejných výdajů v systému práva. *Daně a finance – supplementum*, roč. XXIV, 2016.

³ MARKOVÁ, Hana, Radim BOHÁČ: *Rozpočtové právo*. C. H. Beck, 2007; BOHÁČ, Radim: *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Wolters Kluwer, 2013.

⁴ Podrobněji viz MRKÝVKA, Petr: *Determinace a diverzifikace finančního práva*. MU Brno, 2012.

2. PRÁVNÍ RÁMEC ROZPOČTOVÝCH VZTAHŮ V ČESKÉ REPUBLICE

Provádění rozpočtové politiky a odpovědnost za ni patří v Evropské unii do kompetencí členských států. Pokud jde o čerpání prostředků z rozpočtu Evropské unie (dále jen EU), toto podléhá základnímu právnímu rámci, který tvoří jak primární právo EU, tak předpisy práva sekundárního. Základem je tzv. Finanční nařízení EU a dále řada přímo použitelných předpisů z oblasti poskytování finanční pomoci z rozpočtu EU obsahujících pravidla čerpání finančních prostředků vztahující se k fondům EU. Kontrolu postupů, pokud jde o využívání fondů EU dle výše uvedených pravidel práva EU, provádí Evropská komise.

Rámec české právní úpravy tvoří zákony upravující rozpočtové hospodaření a nově přijatý zákon o rozpočtové odpovědnosti. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen rozpočtová pravidla) je česká obecná právní norma, která upravuje tvorbu, funkce a obsah střednědobého výhledu státního rozpočtu, státního rozpočtu a státního závěrečného účtu, příjmy a výdaje státního rozpočtu, státní finanční aktiva a pasiva, finanční hospodaření organizačních složek státu, zařízení státu majících obdobné postavení jako organizační složka státu, a státních příspěvkových organizací, finanční kontrolu, podmínky zřizování státních fondů, způsob řízení státní pokladny a řízení státního dluhu, hospodaření s prostředky soustředěnými v Národním fondu. Tento zákon doplňuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který upravuje tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů územních samosprávných celků, jimiž jsou obce a kraje, a stanoví pravidla hospodaření s finančními prostředky územních samosprávných celků. Upravuje také zřizování nebo zakládání právnických osob územních samosprávných celků. Řídí se jím také hospodaření dobrovolných svazků obcí a zřizování příspěvkových organizací v oblasti školství svazkem obcí. Zákon č. 23/2017 Sb. o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, který byl nově přijat v roce 2017, zapracovává předpis EU⁵ a zároveň navazuje na přímo použitelné předpisy EU⁶. Upravuje pravidla rozpočtové odpovědnosti veřejných institucí v sektoru veřejných institucí, působnost Národní rozpočtové rady, řeší také otázky spojené s mírou zadlužení a tím se dotýká také oblasti veřejných výdajů.

3. SPRÁVNÍ ŘÁD A DOTACE

Aktuální právní otázkou je v současné době problém uplatnění správního řádu při řízení ve věcech dotací, který je zatím pro toto řízení vyloučen. Tato otázka je spojena s vyloučením soudního přezkumu v případech poskytování dotací – a to jak

⁵ Směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států

⁶ Nařízení Rady (ES) č. 1466/1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik, v platném znění, Nařízení Rady (ES) č. 1467/1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, v platném znění a Nařízení Rady (ES) č. 479/2009 o použití Protokolu o postupu při nadměrném schodku, připojeného ke Smlouvě o založení Evropského společenství (kodifikované znění), v platném znění.

v případě pozitivního, tak i negativního rozhodnutí (v případě nevyhovění žádosti nemá neúspěšný žadatel možnost využít proti rozhodnutí poskytovatele žádné opravné prostředky).⁷

Rozpočtová pravidla vylučují použití správního řádu na proces poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu, ale zároveň neupravují jiný proces, kterým by se takové poskytování řídilo (rozpor s § 180 správního řádu). Důvodová zpráva k návrhu novely zákona proto uvádí, že „je proto třeba upravit vztah poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu ke správnímu řádu“.⁸

Dosud všeobecně rozšířený výklad byl takový, že vyloučení správního řádu a soudního přezkumu se vztahuje jak na pozitivní, tak i negativní rozhodnutí (v případě nevyhovění žádosti nemá neúspěšný žadatel možnost využít proti rozhodnutí poskytovatele žádné opravné prostředky). Objevily se proto požadavky na úpravu tohoto procesu poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu tak, aby byl text zákona uveden do souladu s aktuální judikaturou, která stojí na stanovisku, že dotační vztahy jsou vztahy veřejnoprávní a rozhodnutí poskytovatelů dotací podléhají soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, pokud to zákon výslovně nevyloučí. Poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu je chápáno jako výkon veřejné moci. Tato činnost měla být – podle názoru Nejvyššího správního soudu podřízena správnímu řádu. V rozsudku č. j. 9 Ads 83/2014-46 (Sb. NSS č. 3324/2016), dospěl NSS k tomu, že všechna ustanovení správního řádu jsou na proces poskytování dotací využitelná.

Osobně se však s tímto názorem zcela neztotožňuji a domnívám se, že jde ve své podstatě o proces specifický, u kterého by bylo žádoucí upravit některá ustanovení odlišně od správního řádu. Otázkou se zabýval i Ústavní soud, který v rozhodnutí Pl. ÚS 21/04 uvedl, že „v případě absence explicitní úpravy správního řízení je správní orgán povinen dbát základních zásad správního řízení, přičemž tyto jsou poznatelné nejen z doktríny, nýbrž i aposteriorně z judikatury přezkumných rozhodnutí v soudním řízení správním. Uvedený argument vychází z představy nepsané úpravy celého komplexu procesního práva. Tato koncepce je ale rozporná s ústavní maximou, dle níž státní moc lze uplatňovat jen způsobem, který stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny). Maxima zákonného podkladu pro výkon státní moci, resp. psaného procesního práva nevylučuje jeho dotváření judikaturou, příp. rozhodnutími správních orgánů, vylučuje ale ústavní akceptovatelnost absence explicitní zákonné procedurální úpravy v její úplnosti.“⁹

Specifikem zkoumané oblasti – s možným označením dotační právo – je i to, že se dotační vztahy uskutečňují v rozpočtových mantinelech rozpočtového období a tím

⁷ Vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí, které obsahuje požadované náležitosti. Na výše uvedená rozhodnutí se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. V § 14 odst. 5 zákona č. 218/2000 Sb. – na rozhodnutí podle odstavce 4 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. Výluka ze soudního přezkumu podle § 14 odst. 5 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, se vztahuje pouze na pozitivní rozhodnutí o poskytnutí dotace podle § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech.

⁸ Důvodová zpráva k návrhu novely zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech – dostupná z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=1071&CT1=0>.

⁹ <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-21-04>

i stanovených limitů rozpočtových prostředků vyčleněných pro dané období. V případě zvrácení rozhodnutí o neudělení dotace je možné očekávat situaci, kdy poskytovatel dotace prostředky již poskytl jinému příjemci (úspěšnému příjemci) a asi není možné ji odejmout, resp. na základě takového rozhodnutí celou dotační výzvu zrušit. V případě soudního přezkumu lze důvodně očekávat, že se celé řízení „nevejde“ do daného rozpočtového období.

Vytvoření zcela nové právní normy v podobě dotačního řádu by bylo velmi potřebné, ale jde o časově náročný proces. Hledá se proto jiná cesta řešení stávajícího stavu např. úprava procesu poskytování dotací a návratných finančních výpomocí v rozpočtových pravidlech se subsidiárním použitím správního řádu. Toto řešení by znamenalo, odlišnou úpravu některých institutů, než jsou nyní upraveny ve správním řádu, přičemž na otázky výslovně neupravené by se aplikoval správní řád. Jde o postup, který by sice byl ústavně komfortní, ale přinášel by zřejmě problémy při realizaci.

Jako nejjednodušší úprava stávajícího stavu se zdá použít správní řád jako celek. Tento přístup však zase bude zřejmě znamenat nárůst finančních prostředků na administrativní zabezpečení celého procesu v praxi.

Dalším argumentem v diskusi o využití správního řádu může být i to, že proces poskytování finančních prostředků v podobě dotací a návratných výpomocí má oproti jiným typům správních řízení tolik specifik, že ne všechna ustanovení správního řádu jsou vhodná a využitelná pro oblast dotací a návratných finančních výpomocí (viz např. opravné prostředky, náklady řízení apod.).

Před koncem roku 2017 byl projednáván, a nakonec i schválen návrh novely zákona o rozpočtových pravidlech,¹⁰ který je postaven právě na zmíněném přístupu k řešení některých z výše naznačených otázek.

Řízení o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu zabezpečuje poskytovatel. Některé činnosti mohou být přenášeny na jiné právnické osoby či organizační složky státu veřejnoprávní smlouvou (podle § 160 správního řádu). Vyhlašovat výzvu k podávání žádostí o dotace nebo návratné finanční výpomoci a vydávat rozhodnutí však může pouze poskytovatel. Další změna vychází z principu jednostupňového správního řízení, kdy žadatel o dotaci nebo návratnou finanční výpomoc se již nebude moci proti rozhodnutí, kterým bude ukončeno správní řízení, odvolat ani proti němu podat rozklad. Vyloučena je i obnova řízení, ale soudní přezkum rozhodnutí vyloučen není. Po podání žaloby ve správním soudnictví (postup podle § 153 odst. 1 písm. a) správního řádu) – může však být za účelem uspokojení žadatele o dotaci – provedeno (jako výjimka z uvedeného pravidla) přezkumné řízení.

Změna zákona přináší řadu dalších úprav, které se dotýkají nejen opravných prostředků, ale také řady dalších věcí včetně některých odchylek od správního řádu. Řízení o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu se i dále bude řídit ustanoveními § 14g až 14p rozpočtových pravidel. Podle § 14q se pouze v otázkách výslovně neupravených rozpočtovými pravidly se použije správní řád (výslovně uvedená ustanovení).

¹⁰ Zákon č. 367/2017 Sb.

Cílem provedené změny zákona o rozpočtových pravidlech je tedy zjednodušit vztahy při poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu. Předkladatel návrhu – ministr financí – uvedl při projednávání v Poslanecké sněmovně, že „v případě, že by byla zachována současná právní úprava, existuje nebezpečí nárůstu soudních žalob ze strany neúspěšných žadatelů“.

Ukazuje se, že v současné praxi je třeba řešit řadu otázek, které mají společné rysy, ale při existenci více zákonů řešících obdobnou problematiku – dotýkajících se různých skupin subjektů – není a nemůže být řešení vždy jednoznačné. Novelizace dvou existujících zákonů o rozpočtových pravidlech jsou nejčastěji vyvolány nutností řešit praxí kladené otázky – nejen obecně otázky dotací, ale zejména otázky procesního postupu při jejich poskytování či při vymáhání neoprávněně čerpaných peněžních prostředků (za situace kdy dojde k porušení dotačních pravidel).

Přijetím změny zákona o rozpočtových pravidlech – podle mého názoru – nedojde k vyřešení všech problémů spojených s poskytováním dotací, zejména z toho důvodu, že novela zákona neznamená vytvoření komplexní právní úpravy. Nová úprava může nakonec vést i k prohloubení rozdílů mezi řízením o dotacích a řízením podle správního řádu.

Neexistence samostatného procesního předpisu pro dotační oblast (obdoby daňového či správního řádu) vede v praxi k nejasnostem a sporům při řešení otázek spojených s postupem čerpání veřejných prostředků. Domnívám se proto, že jedinou cestou k vyřešení stávající situace, je přijetí samostatné komplexní právní úpravy poskytování dotací na všech úrovních. Je také zřejmé, že dotační právo je oblastí, které se bude muset v budoucnosti věnovat větší pozornost, než je tomu doposud.

prof. JUDr. Hana Marková, CSc.
Univerzita Karlova, Právnická fakulta
markova@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-0204-4571