

## CIZINCI, NÁRODNOSTNÍ MENŠINY A ROZPOČTOVÉ SOUVISLOSTI

HANA MARKOVÁ

### 1. CIZINCI A NÁRODNOSTNÍ MENŠINY

Na úvod si můžeme položit otázku: Je možné všechny skupiny cizinců ve státě označit za národnostní menšiny? Odpověď nám – alespoň z části – dává Evropská charta regionálních či menšinových jazyků, kterou Česká republika ratifikovala (a je pro nás závazná od 1. března 2007), která stanoví, že výraz regionální či menšinové jazyky označuje jazyky, které jsou „tradičně užívány na daném území státu občany tohoto státu, kteří tvoří skupinu početně menší než ostatní obyvatelstvo státu...“. Významné je, že tento dokument také explicitně stanoví, že výraz regionální či menšinové jazyky „neoznačuje dialekty úředního jazyka (jazyků) státu, ani jazyky migrantů“. Evropská charta regionálních či menšinových jazyků tak představuje evropský standard, z něhož jasně vyplývá odlišnost vymezení pojmu národnostní menšina (ve smyslu tradičně usídleného menšinového společenství) a nových menšin (etnických skupin soudobých imigrantů) a z čehož i plyne, že národnostní menšina je jen částí cizinců žijících na určitém území.

Definice národnostní menšiny v českém právu vychází ze zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto zákona tvoří národnostní menšinu společenství občanů České republiky žijících na území současné České republiky, kteří se odlišují od ostatních občanů zpravidla společným etnickým původem, jazykem, kulturou a tradicemi. Taková skupina, která tvoří početní menšinu obyvatelstva, zároveň projevuje vůli být považována za národnostní menšinu za účelem společného úsilí o zachování a rozvoj vlastní svébytnosti, jazyka a kultury. Vytváří se za účelem vyjádření a ochrany zájmů společenství, které se na daném území historicky utvořilo.

Stát pro tuto činnost vytváří podmínky a podporuje programy zaměřené tímto směrem a za tím účelem také poskytuje dotace ze státního rozpočtu. Podmínky a způsob poskytování dotací stanoví vláda nařízením. Národnostní menšiny podle uvedené definice představují významnou minoritu a chtějí, aby je za ni také okolí považovalo. Existence menšin je podle zákona spojena s významnou podmínkou, a sice že jde o české občany.

O občanství může cizinec požádat ministerstvo vnitra, pokud v Česku žije s povolením k trvalému pobytu nejméně pět let, má čistý trestní rejstřík, platí daně a sociální pojištění a plní i další požadavky. Musí také prokázat, že pobude dosavadní občanství.

Dosud byl tento status národnostní menšiny přiznán Bulharům, Chorvatům, Maďarům, Němcům, Polákům, Slovákům, Srbům, Romům, Rusínům, Rusům, Řekům a Ukrajincům. Již několik let se jedná o tom, zda tento status mají či nemají mít také Vietnamci, kteří tvoří velkou část cizinců žijících na našem území.

Na konci roku 2010 žilo v Česku legálně podle údajů Ministerstva vnitra více než 420 tisíc cizinců. Z nich zhruba 189 tisíc mělo povolení k trvalému pobytu, ostatní měli povolen přechodný pobyt v České republice. Úřady v tomto počtu evidovaly více než 124 tisíc Ukrajinců, což bylo 43 % v zemi žijících cizinců ze zemí původu mimo EU. Druhou nejpočetnější skupinu tvoří Slováci, kterých u nás koncem roku 2010 žilo asi 72 tisíc. Na pomyslné třetí příčce v početnosti cizinců v ČR jsou Vietnamci, kterých v zemi pobývalo přes 60 tisíc. Zatímco první dvě skupiny jsou považovány za národnostní menšinu, v případě Vietnamců tomu tak není, což se snaží zástupci této skupiny změnit.

Do bývalého Československa začali Vietnamci přicházet již v padesátých letech, po roce 1989 se k nám vypravili i rodinní příslušníci těch, kteří zde již byli a v roce 1993 se k nim připojilo dalších několik tisíc Vietnamců z Německa,<sup>1</sup> Polska či Maďarska. Z počtu více jak 60 tisíc Vietnamců, kteří žili v roce 2011 v ČR, měla české občanství jen malá část z nich. Důvodů pro rozhodnutí nežádat občanství ČR se uvádí řada – u starší generace je to hlavně skutečnost, že se nechtějí vzdát občanství vietnamského, u mladší generace to mohou být důvody jiné. Podle ČSÚ jsou to ročně jen desítky žádostí o české občanství ze strany Vietnamců.<sup>2</sup>

Jak uvedla ČTK,<sup>3</sup> o uznání za národnostní menšinu požádal Svaz Vietnamců v ČR a další sdružení. Přínosem zisku statusu národnostní menšiny by pro Vietnamce bylo, že by jim tento status pomohl rozvíjet jejich kulturu, tradice a především jazyk. Dále by se v obcích s výrazným zastoupením Vietnamců jejich děti mohly ve vietnamštině učit i skládat maturitu. Členové menšiny by mohli používat svůj jazyk ve styku s úřady i před soudy a stát by také musel finančně podporovat jejich spolky, kulturní instituce a média.

Podle Rady vlády pro národnostní menšiny nelze uznat vietnamskou komunitu jako oficiální národnostní menšinu. Svůj postoj Rada odůvodňuje tím, že to byly hlavně ekonomické zájmy, které Vietnamce do země přivedly, a jejich společenství tu nevzniklo historicky. Z textu výše citovaného zákona se také dovozuje, že v případě národnostní menšiny má jít o menšinu občanů České republiky, nikoliv jen o osoby, které zde pobývají přechodně, což v případě Vietnamců v řadě případů není splněno.

## 2. ROZPOČTOVÉ SOUVISLOSTI FINANCOVÁNÍ ROZVOJE NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN

Rozsah možností rozvoje národnostních menšin, tak jak vyplývá např. z přijatých pravidel Koncepce integrace cizinců v České republice, je – v současné

<sup>1</sup> Nově sjednocený německý stát zrušil smlouvy z období NDR a nabídl Vietnamcům při opuštění území finanční kompenzaci.

<sup>2</sup> Např. v roce 2010, jak uvádí statistika, z celkových 1088 žádostí o české občanství jich bylo od Vietnamců jen 53, viz <http://www.czso.cz/csu/cizinci.nsf>.

<sup>3</sup> Dne 18. 4. 2012.

době jako v řadě dalších států – omezen rozpočtovými možnostmi státu. Programové prohlášení vlády definovalo nutnost propojení imigrační a integrační politiky a stanovilo, že úspěšná integrace je podmínkou efektivní imigrace. Cílem Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Společné soužití v roce 2012,<sup>4</sup> který přijala vláda v lednu tohoto roku, je navrhnout konkrétní opatření, kterými příslušné rezorty odpovědné za realizaci integrační politiky v průběhu roku 2012 podpoří úspěšnou integraci cizinců v České republice.

Základní cílovou skupinou politiky integrace cizinců jsou občané třetích zemí (tj. zemí mimo Evropskou unii) pobývající legálně na území České republiky, ve výjimečných krizových případech se mohou do cílové skupiny zahrnout i občané zemí Evropské unie. Jedním z předpokladů ekonomické soběstačnosti cizinců je informovanost cizinců o jejich právech a povinnostech, stejně jako o podmínkách zaměstnávání a podnikání v České republice, která může významně napomoci k samostatnosti cizinců a k omezení míry jejich manipulovatelnosti, případně závislosti na zprostředkovatelích.

Návrhy opatření, které schválila vláda, směřující do oblasti financování, jsou spojeny zejména s možností dotačních řízení v rámci fondů Evropské unie, s cílem umožnit zajištění návaznosti sociálních služeb a aktivit terénní i ambulantní sociální služby, poradenství a koordinace systematického přístupu cizinců k dalším subjektům, které jim poskytnou pomoc při řešení konkrétních problémů. Zároveň je nutné průběžně monitorovat vývoj situace a postavení cizinců v jednotlivých regionech a lokalitách s cílem efektivně řešit vznikající problémy.

A jak je to tedy s dopadem těchto opatření ve sféře rozpočtové? Výdaje na zapojení cizinců do ekonomického života a výdaje na národnostní menšiny se nedají ztotožnit. Pokud je jedním z argumentů proti uznání statutu menšiny to, že jsou to zejména ekonomické zájmy, které do ČR tyto osoby přivedly, je třeba se zamyslet nad tím, zda mají v současném postavení národnostní menšiny nějaké větší výhody, větší možnosti získání finančních prostředků, než cizinci nepovažovaní za národnostní menšinu a zda by přiznání tohoto status dalším skupinám cizinců vedlo např. k významným změnám ve státním rozpočtu na straně státu (tj. zejména k vyšším rozpočtovým výdajům).

Při využívání státních prostředků je třeba klást důraz zejména na hospodárné, efektivní a účelné využívání státních prostředků na integraci cizinců, ale také na větší propojení finančních prostředků z fondů Evropské unie a prostředků ze státního rozpočtu u projektů, které naplňují cíle jednotlivých rezortů. Pro rok 2012 byla na podporu integrace cizinců (bez ohledu, zda jde o národnostní menšinu, nebo ne) stanovena částka ze státního rozpočtu ve výši 25 mil. Kč. Vzhledem k tomu, že cílem podpory je uchování a rozvoj kultur příslušníků národnostních menšin žijících v České republice, studium, porozumění a tolerance ve společnosti, poznání historie, tradic a kultur různých etnik, zlepšení komunikace mezi většinovou společností a menšinami apod., je poskytovatelem dotací na tyto aktivity zpravidla Ministerstvo kultury. Finanční prostředky na podporu uvedených aktivit navrhne Ministerstvo kultury na základě doporučení Rady vlády pro národnostní menšiny jako specifický závazný ukazatel Podpora kulturních

<sup>4</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 4. ledna 2012 č. 6 k Postupu při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců – Společné soužití v roce 2012, viz [http://racc.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/web/cs](http://racc.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/web/cs).

aktivit národnostních menšin ve své kapitole státního rozpočtu – pravidelně na každý rozpočtový rok.

Čerpání rozpočtových prostředků je obecně upraveno zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon vymezuje nejen pravidla pro poskytování dotací ze státního rozpočtu, ale je i to obecně závazný právní předpis, ze kterého vychází také další právní normy v rozpočtové oblasti.

Dotaci podle tohoto zákona jsou peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel. Při splnění všech podmínek, které byly v souvislosti s poskytnutím stanoveny, se dotace nevrací.

Návratnou finanční výpomocí jsou prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté bezúročně právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel, které je povinen jejich příjemce vrátit toho zdroje, ze kterého byly poskytnuty (do státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu).

Pro oblast poskytování prostředků z veřejných zdrojů ve vztahu k národnostním menšinám je nutné vycházet z nařízení vlády č. 98/2002 Sb., kterým se stanoví podmínky a způsob poskytování dotací ze státního rozpočtu na aktivity příslušníků národnostních menšin a na podporu integrace příslušníků romské komunity, ve znění pozdějších předpisů.

Podle tohoto nařízení je žadatelem o dotaci ten, kdo se podáním žádosti o poskytnutí dotace na určitý projekt uchází o poskytnutí finančních prostředků. Příjemcem prostředků se stává ten žadatel, v jehož prospěch bylo o poskytnutí dotace poskytovatelem rozhodnuto a jenž je realizátorem projektu. Významným prvkem v tomto vztahu se tak stává projekt, kterým se rozumí popis činnosti se zaměřením na aktivity příslušníků národnostních menšin nebo činnosti ve prospěch národnostních menšin, a to v dané oblasti.

Finanční prostředky ve formě dotace lze poskytnout a použít pouze na stanovený účel a lze ji poskytnout těm žadatelům, kteří vykonávají prokazatelně činnost ve prospěch příslušníků národnostních menšin nejméně jeden rok (v případě hodném zvláštního zřetele může poskytovatel upustit od podmínky jednoho roku).

Dotace mohou být poskytnuty na projekty spojené s činností divadel, muzeí, galerií, knihoven, na dokumentační činnost či vydávání neperiodických publikací i periodických publikací, kde však musí být splněny ještě další podmínky. Finanční prostředky v podobě dotací je možné využít na takové aktivity příslušníků národnostních menšin, které jsou zaměřeny zejména na umělecké, kulturně vzdělávací akce, studium lidových tradic národnostních menšin, multietnické akce apod.

Na dotaci obecně není právní nárok, proto ani není nárok na dotace ve prospěch národnostních menšin. Podmínkou pro poskytnutí dotace je to, že žadatel nemá ke dni podání žádosti splatný závazek ve vztahu ke státnímu rozpočtu, státnímu fondu, rozpočtu územního samosprávného celku nebo ke zdravotní pojišťovně.

Výše dotace je limitovaná – lze ji poskytnout na úhradu nejvýše 70 % rozpočtováných nákladů na schválený projekt, přičemž celková výše dotace nesmí překročit 70 % skutečných nákladů. Úhradu 30 % skutečných nákladů na uskutečnění schváleného pro-

jektu je příjemce povinen zajistit z jiných zdrojů než z veřejného rozpočtu. V případech hodných zvláštního zřetele může poskytovatel procentní podíl dotace na projektu zvýšit, což je však třeba řádně odůvodnit. Při stanovení výše dotace se např. bere v úvahu výše mzdových nákladů na úrovni mezd srovnatelných s odměňováním obdobné činnosti v rozpočtové sféře.

Dotace podle citovaného nařízení vlády nemá charakter dotace na pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného majetku (takovou dotaci by bylo možné poskytnout postupem podle zákona o rozpočtových pravidlech – není tedy zcela vyloučena) – a zároveň platí, že z dotace nelze hradit výdaje na pohoštění a dary a odměny statutárních orgánů právnických osob.

Dotaci lze národnostním menšinám poskytnout též na projekty realizované s finanční podporou z Evropského sociálního fondu či jiných fondů Evropské unie, pokud zaměření těchto projektů odpovídá oblastem uvedeným v nařízení vlády.

V případě, že se projekt, na který byly prostředky uvolněny, neuskutečnil, příjemce dotace je povinen vrátit v tomtéž roce finanční prostředky na účet, z něhož byla dotace na realizaci projektu poskytnuta. Je-li projekt ukončen předčasně – v průběhu roku – příjemce je povinen předložit údaje o finančním vypořádání dotace nejpozději do 30 dnů od ukončení projektu a vrátit finanční prostředky zpět na účet, z něhož byly čerpány (pokud to lze realizovat do 31. prosince příslušného roku nebo na depozitní účet poskytovatele).

Příjemce dotace odpovídá nejen za hospodárné využití poskytnutých finančních prostředků v souladu s účely, pro které byly poskytnuty, ale také za řádné vypořádání dotace. Finanční vypořádání dotací na aktivity příslušníků národnostních menšin za uplynulý rok uzavře poskytovatel do 1. března následujícího roku a výsledky kontroly finančního vypořádání poskytnutých dotací postoupí poskytovatel na vědomí Radě vlády pro národnostní menšiny do 31. března. Věcnou kontrolu realizace vybraných projektů na aktivity příslušníků národnostních menšin provádí poskytovatel.

Předseda Rady vlády pro národnostní menšiny ve spolupráci s poskytovateli, z jejichž rozpočtových kapitol byly poskytnuty dotace na aktivity příslušníků národnostních menšin, předkládá vládě každoročně v rámci souhrnné zprávy o národnostní situaci na území České republiky rovněž vyhodnocení využití dotací poskytnutých podle tohoto nařízení za období předcházejícího kalendářního roku.

I když je třeba dbát na to, aby došlo k urychlení administrativního procesu při udělování dotací, je zároveň třeba dbát na hospodárnost vynakládání finančních prostředků. Tento proces se uplatňuje cestou finanční kontroly, což znamená, že pro kontrolu dodržování podmínek čerpání dotace podle tohoto nařízení a uplatnění sankcí při neoprávněném použití nebo zadržení finančních prostředků se uplatní zvláštní právní předpis.<sup>5</sup>

V této souvislosti je třeba ještě připomenout, že u dotací je třeba respektovat zejména splnění účelu, pro který byly prostředky poskytnuty. Nesplnění účelu dotace je proto porušením rozpočtové kázně. Porušením rozpočtové kázně se však rozumí nejen

<sup>5</sup> Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), § 44 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění zákona č. 187/2001 Sb. a zákona č. 320/2001 Sb.

neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu, ale také porušení jiné 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 apod.<sup>6</sup>

Ten, kdo porušil rozpočtovou kázeň, je povinen provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu, tj. jestliže porušil rozpočtovou kázeň tím, že neoprávněně použil nebo zadržel poskytnuté peněžní prostředky.

Odvod za porušení rozpočtové kázně činí v případě neoprávněného použití prostředků dotace neobsahující prostředky od Evropské unie, jimž bylo výhradně nesplnění podmínek, které byly v rozhodnutí o dotaci vyčleněny jako méně závažné, 5 % z celkové částky dotace. Odvod za porušení rozpočtové kázně nemůže být vyšší než částka dotace vyplacená ke dni porušení rozpočtové kázně.

V případě neoprávněného použití prostředků dotace obsahující prostředky od Evropské unie se postupuje obdobně, specifika se promítají do podmínek stanovených v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Při stanovení částky odvodu vezme územní finanční orgán v úvahu závažnost porušení povinnosti, jeho vliv na dosažení cíle dotace a hospodárnost uložené sankce. V ostatních případech činí odvod za porušení rozpočtové kázně částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.

Správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále vykonávají územní finanční orgány podle daňového řádu.<sup>7</sup> Porušitel rozpočtové kázně má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu. Územní finanční orgán poskytuje na vyžádání informace získané při správě odvodů správnímu orgánu, který rozhodl o poskytnutí prostředků a orgánu oprávněnému ke kontrole těchto poskytnutých prostředků, jakož i ke kontrole použití prostředků státního rozpočtu nebo jiných peněžních prostředků státu, jde-li o informace týkající se správy odvodu za porušení rozpočtové kázně. To platí i pro příslušný orgán Evropské unie a správní orgán, který se podílí na správě těchto prostředků poskytnutých ze zahraničí.

Generální finanční ředitelství může z důvodů hodného zvláštního zřetele zcela nebo zčásti prominout odvod za porušení rozpočtové kázně nebo penále za prodlení s ním.<sup>8</sup> O prominutí nebo částečné prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně nebo penále může Generální finanční ředitelství požádat fyzická osoba, právnická osoba nebo organizační složka státu, která se porušení rozpočtové kázně dopustila, a to prostřednictvím územního finančního orgánu, který tento odvod nebo penále uložil.

<sup>6</sup> Prvním dnem porušení rozpočtové kázně je v takovém případě den jejich přijetí příjemcem.

<sup>7</sup> Odvod a penále lze vyměřit do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně.

<sup>8</sup> S výjimkou odvodu neoprávněně použitých nebo zadržovaných peněžních prostředků podle § 44 odst. 2 písm. a) a b) zákona o rozpočtových pravidlech.

Závěrem je možné konstatovat, že dotace ze státního rozpočtu mohou být významným zdrojem financí na úhradu potřeb národnostních a jiných menšin, ale nelze je brát jako zdroj rozhodující. Celospolečensky omezené možnosti pokrytí výdajů na různé oblasti společenské spotřeby vedou k tomu, že také národnostní menšiny mohou pro potřeby svého rozvoje získávat rozpočtové zdroje pouze v omezené míře.

## FOREIGNERS, NATIONAL MINORITIES AND THE CONTEXT OF BUDGET

### Summary

A national minority in the Czech Republic is composed of citizens of the CR united in their common attempt to preserve and develop their autonomous existence, language and culture. The state creates certain conditions for their activities, introduces special programmes, and provides funds from the state budget for this purpose. The requirements and modes of the provision of subsidies are determined by the Government through its decree; financial management regarding the funds provided mostly in the form of subsidies is regulated by the Act governing the budgetary rules, as amended.

*Key words:* national minorities, state budget, subsidies, Czech Republic, Act governing the budgetary rules

*Klíčová slova:* národnostní menšiny, státní rozpočet, Česká republika, zákon o rozpočtových pravidlech