

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) - shrnutí

1. Základní identifikační údaje	
Název návrhu zákona: Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: Ministerstvo financí	Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozveďte 1. 1. 2018
Implementace práva EU: <i>Ne</i>	
2. Cíl návrhu zákona	
Cílem návrhu je úprava procesu poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu.	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: ANO	
<p>Pokud by byla zvolena jakákoliv jiná než doporučená varianta, a to včetně nulové, použil by se na proces poskytování dotací a návratných finančních výpomocí správní řád v plném (v jednom případě téměř plném) rozsahu. Vzhledem k tomu, že v současné době většina poskytovatelů – a to i přesto, že by měla – správní řád nepoužívá, což je ovšem stav, který by zákonitě musel být změněn. Oproti výše uvedeným variantám tedy doporučená varianta znamená pozitivní dopady na státní rozpočet, protože nárůst administrativy se očekává podstatně nižší. I přesto však není možné dopady na státní rozpočet zcela eliminovat.</p> <p>Z prvotních údajů získaných od jednotlivých poskytovatelů dotací vyplývá, že přijetí nové právní úpravy by mohlo vyvolat potřebu nárůstu počtu funkčních míst u jednotlivých poskytovatelů dotací, a to celkově o cca do 78. Předpokládané výdaje s tím spojené se odhadují ve výši cca 50 mil. Kč ročně. Část těchto personálních kapacit by mohla být pokryta z vlastních zdrojů jednotlivých poskytovatelů (neobsazená funkční místa a prostředky na ně narozpočtované).</p>	
3.2 Dopady na mezinárodní konkurenceschopnost ČR: NE	
3.3 Dopady na podnikatelské subjekty: NE	
3.4 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): NE	
3.5 Sociální dopady: NE	
3.6 Dopady na spotřebitele: NE	
3.7 Dopady na životní prostředí: NE	
3.8 Dopady ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů: NE	
3.9 Dopady na výkon státní statistické služby: NE	
3.10 Korupční rizika: NE	
3.11 Dopady na bezpečnost nebo obranu státu: NE	

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech je 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.

1. Důvod předložení a cíle

1.1 Název

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

1.2 Definice problému

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech je 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.

Navrhovaná novela zákona upravuje proces poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu. Řízení o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci je upraveno v § 14 rozpočtových pravidel. Je zde upravena žádost o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci a rozhodnutí o jejich poskytnutí včetně jeho náležitostí. Při vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci je vyloučeno použití správního řádu a soudní přezkoumání rozhodnutí.

V současné právní úpravě je uvedeno, že *vyhově-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.* Všeobecně rozšířený výklad tohoto ustanovení byl takový, že vyloučení správního řádu a soudního přezkoumání se vztahuje jak na pozitivní, tak i negativní rozhodnutí (v případě nevyhovění žádosti nemá neúspěšný žadatel možnost využít proti rozhodnutí poskytovatele žádné opravné prostředky). Tento všeobecně rozšířený výklad se však ukázal být v rozporu s aktuální judikaturou (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ads 83/2014-46 – viz dále). Objevily se proto požadavky na úpravu procesu poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu tak, aby byl text zákona uveden do souladu s aktuální judikaturou.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Účelem navrhované novely zákona č. 218/2000 Sb., je upravit vztah procesu rozhodování o dotacích ze státního rozpočtu ke správnímu řádu. Navrhovaná úprava reaguje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ads 83/2014-46 z 30. září 2015 (Sb. NSS č. 3324/2016), ve kterém rozšířený senát NSS dospěl k závěru, že výlučka 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.

V § 14 odst. 5 zákona č. 218/2000 Sb. je dnes stanoveno, že na rozhodnutí podle odstavce 4 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. V odst. 4 je uvedeno, že vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí, které obsahuje stanovené náležitosti. Negativní rozhodnutí o žádosti o dotaci se v tomto ani jiném ustanovení zákona výslovně neupravuje, v odst. 3 je ale uvedeno, že o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci rozhoduje poskytovatel na základě žádosti příjemce, přičemž rozhodování o poskytnutí dotace musí nutně zahrnovat nejen pozitivní ale i negativní rozhodnutí, neboť všem žadatelům nelze vždy požadovanou dotaci poskytnout (na odst. 3 se ale výlučka v odst. 5 nevztahuje).

Soud ve zmíněném rozhodnutí uvedl, že „doslovný výklad rozpočtových pravidel... jednoznačně svědčí tomu, že výlučka ze soudního přezkumu se vztahuje pouze na taková rozhodnutí, jimiž poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci vyhověl. Na taková rozhodnutí, jimiž poskytovatel žádosti nevyhověl (resp., pokud vyhověl jen částečně, v rozsahu částečného nevyhovění), se obecné předpisy o správním řízení vztahují a není vyloučeno jejich soudní přezkoumání (§ 14 odst. 5 a contrario). Rozšířený senát nemohl zvolit výklad, kterým by v rozporu s textem zákona rozšířil rozsah výlučky ze soudního přezkumu.“

Soud se jednoznačně vyslovil nejen ke vztahu zákona o rozpočtových pravidlech k soudnímu řádu správnímu (a pravomoci soudů ve správním soudnictví přezkoumávat rozhodnutí o neposkytnutí dotace) ale i ke vztahu tohoto zákona ke správnímu řádu. Aktuální podoba § 14 odst. 5 zákona č. 218/2000 Sb., odkazujícího na odst. 4, je výsledkem novely tohoto zákona provedené zákonem č. 171/2012 Sb., s účinností od 1.8.2012, kdy byla do § 14 odst. 3 doplněna nová úprava náležitostí žádosti o dotace a úprava pozitivního rozhodnutí o poskytnutí dotace byla vyčleněna do samostatného odst. 4, na který se nyní odkazuje v odst. 5. Zatímco do 1.8.2012 bylo možné výlučku správního řádu a soudního přezkumu vztahovat na jakékoliv rozhodnutí poskytovatele dotace ve vztahu k obecné pravomoci rozhodovat o poskytování dotací podle první věty odst. 3, tedy i rozhodnutí negativní, od tohoto data se výlučka vztahuje jen na „pozitivní“ rozhodnutí o poskytnutí dotace, nikoliv na úkon poskytovatele vůči neúspěšnému žadateli spočívající v zamítnutí žádosti, ať už má tento úkon v praxi jakýkoliv obsah a formu.

Soudní judikatura stojí na stanovisku, že dotační vztahy jsou vztahy veřejnoprávní a rozhodnutí poskytovatelů dotací podléhají soudnímu přezkumu ve správním soudnictví, pokud to zákon výslovně nevyloučí (a i když to vyloučí, nemusí ta výlučka být ústavně konformní, viz zejm. rozhodnutí Ústavního soudu Pl.ÚS 12/14 k protiústavnosti výlučky soudního přezkumu pozastavení výplaty části dotace v § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb.).

Je možné zmínit zejména rozhodnutí č. j. 2 Afs 58/2005 - 90, kde Nejvyšší správní soud uvedl, že by bylo zcela proti smyslu poskytování dotací podřazovat je režimu občanskoprávnímu, neboť „zatímco v občanskoprávních vztazích jsou jejich účastníci v zásadě rovně postaveni, při poskytování dotací ze státního rozpočtu je zachováno vrchnostenské postavení poskytovatele dotace. Z tohoto jeho postavení (na rozdíl od postavení účastníka občanskoprávních vztahů) plyne, že může autoritativně rozhodovat o podmínkách poskytnutí dotace, které jsou předmětem jednání mezi ním a příjemcem dotace pouze v té míře, jak stanoví zákon, či - v těchto zákonných limitech - jak stanoví sám poskytovatel dotace.“. Veřejnoprávní povahu dotačního vztahu potvrdilo rovněž rozhodnutí zvláštního senátu pro řešení některých kompetenčních sporů Sb. NSS č. 2115/2010 (č.j. čj. Konf 14/2010-8).

V rozhodnutí Sb. NSS č. 2133/2010 (č.j. 2 As 52/2010 – 59) NSS dospěl k závěru, že správní soud sice neurčuje a nepřezkoumává, jakým způsobem má kraj hospodařit se svým majetkem, pokud však kraj poskytuje příspěvky na základě vlastních pravidel (zde: příspěvek na hospodaření v lesích), je soud oprávněn kontrolovat, zda tato pravidla jsou dodržována, případně zda nakládání s veřejnými prostředky není diskriminační či jinak porušující elementární principy platné v právním státu a rozhodnutí krajského úřadu o neposkytnutí příspěvku je proto rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá soudnímu přezkumu.

V rozhodnutí Sb. NSS č. 2343/2011 (č.j. 1 As 22/2011 – 64) dospěl NSS k závěru, že na rozhodování Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a.s., o poskytování podpor podle § 2da zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, se vztahuje správní řád z roku 2004 a že rozhodnutí Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, a.s., o neposkytnutí podpory podle § 2da zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, je přezkoumatelné ve správním soudnictví.

V rozhodnutí č.j. 7 As 173/2012 – 44 konstatoval NSS, že rozhodnutí o neposkytnutí dotace ze Státního fondu životního prostředí nespadá pod § 14 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, a není proto vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví.

Rozhodování o poskytování dotací je výkonem působnosti (veřejné moci) v oblasti veřejné správy (obecně § 1 odst. 1 správního řádu a § 4 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního) – ostatně pokud by tomu tak nebylo, nemělo by smysl od r. 2004 v § 14 zákona č. 218/2000 Sb. správní řád a soudní řád správní vylučovat.

Z hlediska celkového kontextu posuzované právní úpravy je třeba rovněž zmínit § 180 odst. 1 správního řádu, který stanoví, že tam, kde se podle dosavadních právních předpisů (tzn. právních předpisů účinných k 1.1.2006, kdy správní řád nabyl účinnosti) postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí (ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu), aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují (správní orgány) v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona (správního řádu) včetně části druhé (upravující správní řízení). Jde o přechodné ustanovení, které ale současně (a záměrně) nepřímo novelizovalo zákony účinné k datu účinnosti správního řádu, aby byl zaveden pokud možno jednotný procesní standard pro všechna správní řízení vedená ve veřejné správě, resp. pro takové postupy správních orgánů, které jsou podřaditelné pod § 9 správního řádu.

Toto přechodné ustanovení dopadá i na případy, kdy některý zákon před účinností nového správního řádu zcela vyloučil správní řád (v té době zákon č. 71/1967 Sb.), jak potvrdila judikatura Nejvyššího správního soudu k tomuto ustanovení se vztahující. Konkrétně např. rozhodnutí Sb. NSS č. 2307/2011, které se týkalo rozhodnutí o odstranění tvrdosti zákona podle § 53a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, kde je stále uvedeno, že na řízení o prominutí pokuty, přírážky k pojistnému nebo penále se nevztahují obecné předpisy o správním řízení (ve stávajícím správním řádu jde o části druhou a třetí), soud nicméně s odkazem na § 180 odst. 1 „nového“ správního řádu dovodil, že podle správního řádu je třeba postupovat. Stejný závěr nutně platí od 1.1.2006 i pro vyluku správního řádu obsaženou v § 14 zákona č. 218/2000 Sb. a od tohoto data je proto třeba podle správního řádu subsidiárně při rozhodování o poskytování dotací postupovat.

V praxi až dosud ve velké části případů postupovalo při poskytování dotací bez ohledu na § 180 odst. 1 správního řádu a s ním spojenou judikaturu, resp. po r. 2012 bez ohledu na změny vyvolané novelou č. 171/2012 Sb. Vzhledem k výše citované judikatuře je zřejmé, že správní řád se na rozhodování o poskytování dotací a návratných finančních výpomocí má používat již dnes (i když se podle něj v praxi nepostupuje), což koneckonců jednoznačně konstatoval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.

Jak bylo zjištěno na základě průzkumu mezi jednotlivými poskytovateli dotací a návratných finančních výpomocí, ne všechna ustanovení správního řádu jsou na tento proces využitelná. Navíc je proces poskytování natolik specifický, že by bylo žádoucí upravit některá ustanovení (vydání rozhodnutí, opravné prostředky, doručování atd.) odlišně od správního řádu. Právní úprava dotačního procesu je tedy žádoucí, zejména s ohledem na jasné definování vztahu mezi rozpočtovými pravidly a správním řádem.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Dotčenými subjekty jsou poskyvatelé dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu, a to ti, kteří neposkytují dotace podle speciální právní úpravy (např. zákon č. 130/2002 Sb.). Jde tedy zejména o ministerstva, Úřad práce a Českou rozvojovou agenturu. Dále jsou dotčenými subjekty příjemci dotací nebo návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu.

Počet a objem poskytovaných dotací v letech 2015 a 2016

Co se týče počtu žádostí a objemu poskytovaných dotací jednotlivými poskytovateli, tyto se významně liší v závislosti na příslušném poskytovateli, což dokládá tabulka. Z toho vyplývá odlišná administrativní zátěž, které čelí jednotlivé resorty.

Je potřeba vzít v potaz, že co se týká dotací spolufinancovaných z EU a finančních mechanismů, je potřeba počítat s tím, že počet žádostí a počet vydaných rozhodnutí se mění v závislosti na tom, v jaké fázi programového období se právě nacházíme. Uvedené hodnoty představují uzavření jednoho programovacího období a začátek nového.

Vysvětlivka k tabulce: ND – příslušná kapitola nedodala podklady

ROK 2015		Dotace poskytnuté ze SR (bez dotací spolufinancovaných z EU a FM)				Dotace spolufinancované z EU a FM (včetně spolufinancování ze SR)			
kapitola	počet žádostí o dotace celkem	z toho počet dotací poskytovaných ze SR bez spolufinancování z EU a FM	počet úspěšných žadatelů (= počet poskytnutých dotací)	počet neúspěšných žadatelů (= počet zamítnutých žádostí)	celkový objem prostředků, které byly poskytnuty (= objem poskytnutých dotací) v Kč	z toho počet dotací spolufinancovaných z EU a FM	počet úspěšných žadatelů (= počet poskytnutých dotací)	počet neúspěšných žadatelů (= počet zamítnutých žádostí)	celkový objem prostředků, které byly poskytnuty (= objem poskytnutých dotací) v Kč
336 - MSP	36	36	33	3	12 545 812	0	0	0	0
358 - ÚS	0	0	0	0	0	0	0	0	0
335 - MZDR	2 845	2 637	1 556	907	6 057 664 243	318	255	63	661 790 829
301 - KPR	0	0	0	0	0	0	0	0	0
302 - PSP	0	0	0	0	0	0	0	0	0
303 - Senát	0	0	0	0	0	0	0	0	0
309 - KVOP	0	0	0	0	0	0	0	0	0
343 - ÚOOÚ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
344 - ÚPV	0	0	0	0	0	0	0	0	0
345 - ČSÚ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
346 - ČÚZK	0	0	0	0	0	0	0	0	0
348 - ČBÚ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
353 - ÚOHS	0	0	0	0	0	0	0	0	0
371 - ÚDHPSPH	0	0	0	0	0	0	0	0	0
381 - NKÚ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
334 - MK	7 529	4 775	4 775	2 433	1 219 600 892	321	73	248	55 502 391
304 - ÚV	483	374	374	109	145 285 444	0	0	0	0
305 - BIS	0	0	0	0	0	0	0	0	0
307 - MO	337	164	164	173	81 061 795	0	0	0	0
308 - NBÚ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
312 - MF	33	1	1	0	7 850 000	32	16	16	17 992 705
314 - MV	1 358	1 354	882	472	375 681 947	4	4	0	31 151 079
315 - MŽP	21 762	5 239	4 818	421	913 220 214	16 523	16 023	500	35 065 442 399
317 - MMR	2 394	2 094	1 967	127	1 683 713 066	300	251	49	3 534 079 588
322 - MPO	2 623	418	282	113	18 770 906 883	2 205	1 055	178	25 715 892 046
327 - MD	120	79	79		18 478 240 503	41	41	0	44 422 272 134
328 - ČTÚ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
329 - MZE	6 795	5 760	5 851	1 095	6 921 884 458	12	80	0	32 351 005 188
349 - ERÚ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
355 - ÚSTR	0	0	0	0	0	0	0	0	0
374 - SSHR	0	0	0	0	0	0	0	0	0
375 - SÚJB	4	4	4	0	82 470 824	0	0	0	0
376 - GIBS	0	0	0	0	0	0	0	0	0
306 - MZV	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
313 - MPSV	8 961	6 753	6 199	554	10 315 433 261	2 208	11	0	2 615 183 646
333 - MŠMT	11 128	5 519	2 990	3 394	37 631 479 272	4 690	4 279	141	5 546 290 254
CELKEM	66 408	35 207	29 975	9 801	102 697 038 615	26 654	22 088	1 195	150 016 602 260

ROK 2016	počet žádostí o dotace celkem	Dotace poskytnuté ze SR (bez dotací spolufinancovaných z EU a FM)				Dotace spolufinancované z EU a FM (včetně spolufinancování ze SR)			
		z toho počet dotací poskytovaných ze SR bez spolufinancování z EU a FM	počet úspěšných žadatelů (= počet poskytnutých dotací)	počet neúspěšných žadatelů (= počet zamítnutých žádostí)	celkový objem prostředků, které byly poskytnuty (= objem poskytnutých dotací) v Kč	z toho počet dotací spolufinancovaných z EU a FM	počet úspěšných žadatelů (= počet poskytnutých dotací)	počet neúspěšných žadatelů (= počet zamítnutých žádostí)	celkový objem prostředků, které byly poskytnuty (= objem poskytnutých dotací) v Kč
kapitola									
336 - MSP	40	40	36	4	13 929 044	0	0	0	0
358 - ÚS	0	0	0	0	0	0	0	0	0
335 - MZDR	3 146	2 910	1 820	1 150	6 716 440 301	211	148	63	910 395 034
301 - KPR	0	0	0	0	0	0	0	0	0
302 - PSP	0	0	0	0	0	0	0	0	0
303 - Senát	0	0	0	0	0	0	0	0	0
309 - KVOP	0	0	0	0	0	0	0	0	0
343 - ÚOOÚ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
344 - ÚPV	0	0	0	0	0	0	0	0	0
345 - ČSÚ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
346 - ČÚZK	0	0	0	0	0	0	0	0	0
348 - ČBÚ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
353 - ÚOHS	0	0	0	0	0	0	0	0	0
371 - ÚDHPSPH	0	0	0	0	0	0	0	0	0
381 - NKÚ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
334-MK	7 186	4 830	4 961	2 159	1 421 170 061	314	66	248	170 019 801
304-ÚV	580	422	422	158	170 601 497	0	0	0	0
305 - BIS	0	0	0	0	0	0	0	0	0
307 - MO	287	178	178	109	75 275 455	0	0	0	0
308 - NBÚ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
312 - MF	1	1	1	0	18 950 000	0	0	0	8 097 371
314 - MV	2 351	2 335	1 321	1 014	441 495 656	16	8	8	134 115 912
315 - MŽP	9 997	7 410	6 978	432	1 555 757 013	2 587	1 992	595	4 541 076 977
317 -MMR	4 438	2 930	2 517	413	1 418 680 655	1 508	1 036	472	3 214 957 027
322 -MPO	5 394	1 097	455	616	23 680 549 614	4 297	551	267	1 419 606 185
327 - MD	102	79	79		26 328 001 975	23	23		17 302 323 832
328 - ČTÚ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
329 - MZE	14 132	12 448	12 131	1 730	10 900 019 895	6	105	71	32 661 788 246
349 - ERÚ	0	0	0	0	0	0	0	0	0
355 -ÚSTR	0	0	0	0	0	0	0	0	0
374 - SSHR	0	0	0	0	0	0	0	0	0
375 - SÚJB	5	5	5	0	95 357 847	0	0	0	0
376 - GIBS	0	0	0	0	0	0	0	0	0
306 - MZV	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
313 - MPSV	10 770	6 688	6 156	532	11 109 735 625	4 082	1 352	2 595	3 348 653 388
333 - MŠMT	12 454	7 105	6 581	1 353	38 563 662 098	4 223	1 517	720	11 150 932 795
CELKEM	70 883	48 478	43 641	9 670	122 509 626 737	17 267	6 798	5 039	74 861 966 569

1.5 Popis cílového stavu

Ačkoliv závěry obsažené v rozhodnutích Nejvyššího správního soudu v oblasti dotačního práva jsou přinejmenším diskutabilní, je třeba od úpravy dotačního procesu očekávat, že zajistí dodržování zásady transparentnosti procesu, v tom zejména zásadu legitimního očekávání, ochrany ústavních práv, právní jistoty, rovné ochrany práv a rovného zacházení, jakož i práva na soudní přezkum. Z druhé strany je třeba brát také v úvahu specifika prostředí realizace dotačního práva, které se uskutečňuje v rozpočtových mantinelech rozpočtového období (nejčastěji rozpočtového roku) a limitů rozpočtových prostředků. V případě zvrácení rozhodnutí o neudělení dotace je možné očekávat situaci, kdy poskytovatel dotace prostředky již poskytl jinému příjemci, tedy 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.

Je tedy nutné přijmout takovou speciální úpravu, která bude obsahovat odůvodněné a potřebné odchylky od obecné úpravy správního řízení a zajistí na straně jedné racionální rozhodování o dotacích a na straně druhé právo na spravedlivý proces žadatelů o ně.

Na základě diskuse vedené s poskytovateli dotací bylo zjištěno, že varianta, že by zákon o rozpočtových pravidlech obsahoval zcela samostatnou procesní úpravu oddělenou od správního řádu, jako je tomu například v případě daňového řádu, je kvůli naléhavé potřebě řešit vzniklou situaci co nejrychleji nemyslitelná, stejně tak by bylo nemyslitelné podřadit rozhodování o poskytování dotací daňovému řádu, neboť jeho účel je zcela jiný. Pokud jde o navrhované vyloučení správního řádu prosazované velkou částí resortů, je třeba vycházet z judikatury Ústavního soudu vztahující se k ustanovením vylučujícím správní řád „bez náhrady“.

V nálezu Pl. ÚS 14/96 konstatoval Ústavní soud, že „vyloučení použití obecných předpisů o správním řízení zakládá absenci jak zákonného podkladu, tak mezí a způsobů uplatňování státní moci a je vzhledem k nedostatku jiné právní úpravy tohoto řízení v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy i čl. 2 odst. 2 Listiny, přičemž vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při ne-existenci jiných je současně založen i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv.“

V rozhodnutí Pl. ÚS 11/2000 tento soud konstatoval, že „z ústavně-právního hlediska je zásadně v dispozici zákonodárce, které z forem správních řízení ponechá úpravě podle správního řádu a která správní řízení bude regulovat způsobem specifickým. Samotné vynětí tohoto typu správního řízení z obecné úpravy podle správního řádu nelze považovat za stojící v rozporu s citovanými ústavními kautelami, neboť za určující – z ústavněprávního hlediska – je nutno pokládat toliko to, zda toto zvláštní řízení šetří ústavně zaručená základní práva dotčených osob či nikoliv.“

Konečně v rozhodnutí Pl. ÚS 24/04 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“.

Vyloučení správního řádu bez náhrady z tohoto pohledu nelze považovat za adekvátní, neboť je-li rozhodování o poskytování dotací výkonem působnosti, tedy veřejné moci, v oblasti veřejné správy, platí i pro ně pravidlo obsažené v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, resp. v čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, tedy že státní, resp. jakoukoliv veřejnou moc (která je koneckonců vždy tak či onak od státu a státní moci odvozena) lze vykonávat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

1.6 Zhodnocení rizika

V případě nepřijetí změn právní úpravy v oblasti poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu je rizikem možný tlak na používání správního řádu při uvedené činnosti, a to bez jakýchkoliv výjimek. Při plné aplikaci správního řádu by mohlo dojít k podstatnému ztížení až znemožnění jakoukoliv dotaci nebo návratnou finanční výpomoc v potřebném termínu poskytnout. Rovněž není jasné, jak by k této problematice přistupovaly soudy. Dále je potřeba konstatovat, že aktuální znění § 14 rozpočtových pravidel je pro poskytovatele zavádějící. Z uvedeného vyplývá, že jedinou možnou cestou je řešení vzniklé situace legislativní cestou. Pokud by takové řešení nebylo přijato, hrozí nárůst počtu soudních sporů.

Počet soudních sporů s poskytovateli dotací spolufinancovaných z EU a FM podle zákona č. 218/2000 Sb., kde je napadán nesoulad se správním řádem*

Operační program	Resort	Počet sporů	Poznámka
OP PIK	MPO	0	
OP VVV	MŠMT	49	převážně vysoké školy a veřejné výzkumné instituce
OP Zaměstnanost	MPSV	0	
OP Doprava	MD	0	
OP ŽP	MŽP	17	vše od jednoho advokáta
OP TP	MMR	0	
IROP	MMR	0	
OP Rybářství	MZe	0	

* předmětem soudního sporu procesní postup poskytovatele dotace, který dle navrhovatele/žalobce nebyl v souladu s procesními postupy podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (předmětem této žádosti tak nejsou ostatní spory vyplývající z aplikace zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, např. spory ohledně řádné aplikace § 14e rozpočtových pravidel atp.).

2. Návrh variant řešení

Vzhledem k poměrně velkému počtu poskytovatelů dotací byli tito poskytovatelé dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu počátkem roku 2016 osloveni a byly

s nimi konzultovány možné způsoby řešení. Současně byli osloveni i všeobecně uznávaní odborníci na správní řád. Cílem diskusí bylo nalézt takové řešení, které by bylo v souladu s ústavním pořádkem, a zároveň takové, které by příliš nezatížilo poskytovatele a nebránilo hladkému průběhu poskytování dotací a návratných finančních výpomocí.

Naprostá eliminace použití správního řádu by sice byla řešením nejvíce preferovaným všemi poskytovateli, ale vzhledem k tomu, že z výše uvedeného jasně vyplývá, že by toto řešení bylo shledáno protiústavním, byla tato varianta rovnou vyloučena.

Zvažovány tedy byly pouze následující varianty:

Varianta 0 - Zachování současného stavu

Varianta 1–Vytvoření zcela nové právní normy – dotačního řádu

Varianta 2 – Podřízení procesu poskytování dotací a návratných finančních výpomocí správnímu řádu v plném rozsahu

Varianta 3– Podřízení procesu poskytování dotací a návratných finančních výpomocí správnímu řádu s vyloučením některých jeho ustanovení

Varianta 4–Úprava vlastního procesu poskytování dotací a návratných finančních výpomocí v rozpočtových pravidlech se subsidiárním použitím správního řádu

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

Varianta 0 - Zachování současného stavu

Z judikatury je zřejmé, že na proces poskytování dotací a návratných finančních výpomocí se správní řád vztahuje už dnes. Při ponechání současného stavu hrozí, že poskytovatelé budou buď nadále ignorovat aktuální judikaturu, nebudou postupovat podle správního řádu a budou se tak vystavovat nebezpečí žalob, nebo budou postupovat podle správního řádu, proces bude zdoluhavý, poskytování dotací se zpomalí a narostou požadavky na administrativní zabezpečení agendy (zvýšená potřeba personálních kapacit a finančních prostředků). Aktuálně je všeobecná shoda na tom, že je potřeba nastalou situaci řešit legislativní úpravou co nejdříve. Tato varianta neřeší problém. Navíc ponechává díky nekorespondenci legislativy a judikatury poskytovatele v nejistotě. Znamenalo by to de facto aplikaci varianty 2.

Náklady - *****

Přínosy - *

Varianta 1–Vytvoření zcela nové právní normy – dotačního řádu

Vzhledem k akutní potřebě řešit nastalou situaci v co nejkratším možném termínu nepřichází tato možnost v úvahu. Vzhledem ke složitosti tématu, nutnosti nalezení shody mezi jednotlivými poskytovateli dotací a návratných finančních výpomocí a potřebě dodržet předepsaný legislativní proces by příprava nového zákona trvala několik let. Aktuálně je všeobecná shoda na tom, že je potřeba nastalou situaci řešit legislativní úpravou co nejdříve.

Náklady - ***

Přínosy - ****

Varianta 2 – Podřízení procesu poskytování dotací a návratných finančních výpomocí správnímu řádu v plném rozsahu

Z legislativně-technického hlediska nejjednodušší úprava, která by ale měla pro poskytovatele dotací a návratných finančních výpomocí dalekosáhlé důsledky. Vzhledem k počtu žádostí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci by tato úprava znamenala požadavky na značný nárůst administrativních kapacit a finančních prostředků. I tak by ale mohlo dojít k zablokování poskytování dotací a návratných finančních výpomocí. Tato varianta neřeší problém. Je všeobecná shoda na tom, že použití správního řádu v plném rozsahu na proces poskytování dotací a návratných finančních výpomocí je nevhodné.

Náklady - *****

Přínosy - *

Varianta 3– Podřízení procesu poskytování dotací a návratných finančních výpomocí správnímu řádu s vyloučením některých jeho ustanovení

Vzhledem k tomu, že proces poskytování dotací a návratných finančních výpomocí má oproti jiným typům správních řízení svá specifika, ne všechna ustanovení správního řádu jsou vhodná a využitelná. Pokud by došlo k vyloučení některých ustanovení bez náhrady, hrozilo by, že v případě chybějící speciální právní úpravy by se subsidiárně použil správní řád. Pokud se má v některých otázkách postupovat odlišně od správního řádu, je třeba napsat zvláštní úpravu některých otázek a ne pouze vyloučit příslušná ustanovení správního řádu.

Náklady - ****

Přínosy - *

Varianta 4–Úprava vlastního procesu poskytování dotací a návratných finančních výpomocí v rozpočtových pravidlech se subsidiárním použitím správního řádu

Do rozpočtových pravidel by byl doplněn zjednodušený proces poskytování dotací a návratných finančních výpomocí. Ani při použití této varianty se nelze vyhnout požadavkům na personální posílení poskytovatelů dotací a návratných finančních výpomocí a s tím související finanční náklady. Navíc i zde by se subsidiárně používal správní řád. Došlo by k odlišné úpravě některých institutů, než jsou upraveny ve správním řádu, přičemž na otázky výslovně neupravené by se aplikoval správní řád. Toto řešení by neznamenalo zablokování poskytování dotací a návratných finančních výpomocí a žadatelé o dotaci nebo návratnou finanční výpomoc by měli zaručena procesní práva v dostatečném rozsahu. Tato varianta jako jediná řeší problém.

Náklady - **

Přínosy - ****

4. Návrh řešení

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem vyplývá, že varianty 0, 2 a 3 jsou sice ústavně konformní, neřeší ale vzniklý problém. Ve všech těchto případech by se zcela nebo téměř zcela aplikoval správní řád, což by v konečném důsledku znamenalo značný nárůst administrativy a riziko zablokování poskytování dotací a návratných finančních výpomocí. Varianta 2 je sice ústavně konformní a řešila by problém poskytovatelů, ale vzhledem k časové náročnosti je v současné době nepoužitelná. Jediná varianta, která zcela splňuje požadavky je varianta 4 – Úprava vlastního procesu poskytování dotací a návratných finančních výpomocí v rozpočtových pravidlech se subsidiárním použitím správního řádu.

Navrhuje se aplikovat variantu 4.

5. Implementace doporučené varianty a vynucování

Vzhledem k povaze navrhovaných změn provede implementaci doporučené varianty Ministerstvo financí. Vynucování plnění bude zajišťovat Ministerstvo financí, finanční úřady z hlediska porušení rozpočtové kázně a též soudy.

6. Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti regulace bude proveden po určité době účinnosti navržených změn. Tato doba by měla činit alespoň 3 roky.

7. Konzultace a zdroje dat

Konzultace proběhly s poskytovateli dotací a návratných finančních výpomocí (osobní jednání, korespondenčně – dotazník, pracovní skupina – účast vybraných poskytovatelů dotací) a rovněž s všeobecně uznávanými odborníky na správní řád.

8. Dopady navrhované úpravy

8.1. Na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty

Výdaje ze státního rozpočtu jsou strukturovány podle jednotlivých kapitol státního rozpočtu. Ne všichni správci kapitol státního rozpočtu, případně jim podřízené organizační složky státu poskytují dotace nebo návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu. U těch, kteří poskytovateli jsou, se liší množství poskytovaných dotací a návratných finančních výpomocí.

Pokud by byla zvolena jakákoliv jiná než doporučovaná varianta, a to včetně nulové, použil by se na proces poskytování dotací a návratných finančních výpomocí správní řád v plném (v jednom případě téměř plném) rozsahu. Vyjdeme-li z faktu, že již dnes jsou povinni poskytovatelé dotací a návratných finančních výpomocí aplikovat na proces poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu správní řád, pak navrhovaná právní úprava přinese zjednodušení tohoto procesu a nižší administrativní náročnost. Pokud poskytovatelé dosud podle správního řádu nepostupují, ačkoliv je to jejich povinnost, je potřeba tento stav urychleně změnit.

I přesto však není možné dopady na státní rozpočet zcela eliminovat. Z prvotních údajů získaných od jednotlivých poskytovatelů dotací vyplývá, že přijetí nové právní úpravy by mohlo vyvolat potřebu nárůstu počtu funkčních míst u jednotlivých poskytovatelů dotací, a to celkově o cca do 78. Předpokládané výdaje s tím spojené se odhadují ve výši cca 50 mil. Kč ročně. Část těchto personálních kapacit by mohla být pokryta z vlastních zdrojů jednotlivých poskytovatelů (neobsazená funkční místa a prostředky na ně narozpočtované).

Je ovšem potřeba zdůraznit, že se jedná o odhad. Ne všichni poskytovatelé dotací dodali požadované údaje. Většina z nich potvrdila, že bude potřeba posílit personální kapacity, ale s ohledem na fakt, že nelze dopředu predikovat výši prostředků vyčleněných na dotace a návratné finanční výpomoci, počty podaných žádostí ani počty správních žalob delším časovém horizontu, nejsou schopni tyto dopady kvantifikovat již nyní.

Jasně vyjádření obdržel předkladatel například od Ministerstva zahraničních věcí, které požaduje navýšení počtu zaměstnanců v resortu (ústřední orgán + Česká rozvojová agentura) v počtu 5,5 pracovních míst. Předpokládané výdaje s tím spojené se pak odhadují ve výši cca 2,5 mil. Kč ročně.

Ministerstvo zdravotnictví očekává, že si přijetí navrhované novely vyžádá přijetí 29 státních zaměstnanců s finančními náklady na platy vč. příslušenství ve výši cca 20,5 mil. Kč ročně. Ostatní nutné výdaje (úprava informačních systémů) odhaduje na 0,4 mil. Kč.

Ministerstvo práce a sociálních věcí předpokládá potřebu 12 nových zaměstnanců, Ministerstvo spravedlnosti pak 1 nového zaměstnance.

8.2. Na podnikatelské prostředí České republiky

Návrh nebude mít dopady na podnikatelské prostředí.

8.3 Sociální dopady

Sociální dopady nebyly identifikovány.

8.4 Dopady na životní prostředí

Dopady na životní prostředí nebyly identifikovány.

8.5. Na územní samosprávné celky

Dopady na územní samosprávné celky nebyly identifikovány.

8.6 Na spotřebitele

Dopady na spotřebitele nebyly identifikovány.

8.7 Ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti žen a mužů

Návrh nepřináší riziko diskriminace nebo narušení rovnosti žen a mužů.

8.8 Na ochranu soukromí a osobních údajů

Návrh nemá negativní dopady na ochranu soukromí a osobních údajů.

8. 9. Na výkon státní statistické služby

Návrh nemá dopady na výkon státní statistické služby.

9. Zhodnocení korupčních rizik

Navrhovaná právní úprava nevyvolává nebezpečí zvýšené korupce, neusnadňuje žádným způsobem korupční jednání ani jakkoliv nezesnadňuje odhalení korupčního jednání.

10. Dopady na bezpečnost nebo obranu státu

Návrh zákona nebude mít žádný dopad na bezpečnost nebo obranu státu