



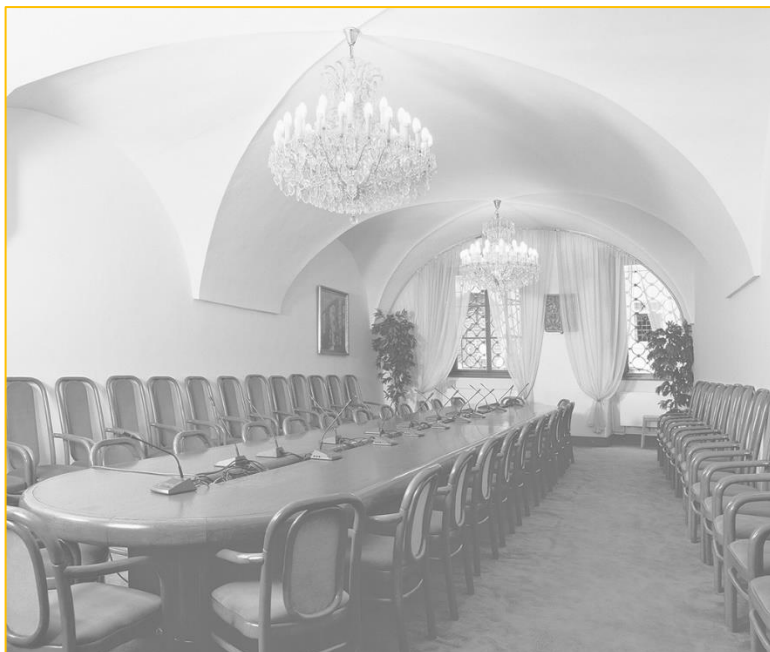
POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

PARLAMENTNÍ
INSTITUT

STANOVISKA

Poskytování dotací nestátním neziskovým organizacím ze státního rozpočtu

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu
na vydání zákona o poskytování dotací nestátním
neziskovým organizacím ze státního rozpočtu České
republiky (sněmovní tisk 792) s právem EU



Informační podklad č. 0792
duben 2020
autor: Marta Krausová

AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:	ŘADA: STANOVISKA
Název: Poskytování dotací nestátním neziskovým organizacím ze státního rozpočtu	Typ řady: online
Autor: Krausová, M.	URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4
Číslo: Stanovisko č. 0792	První vydání řady: říjen 1998
Datum: duben 2020	Frekvence vydání řady: nepravidelná
Klíčová slova: nevládní neziskové organizace, neziskový sektor, dotace	Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU
	Jazyk: CZ
	Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

Oddělení všeobecných studií	STUDIE Srovnávací studie Analytické studie	ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu	VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám	MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele	MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období
	PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU	PODKLADY pro zahraničně politická jednání	PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát	
Oddělení pro evropské záležitosti	STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU	KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů	DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS	ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu	PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni
Oddělení komunikace a vzdělávání	INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov	ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci	PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost	INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu	ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona o poskytování dotací nestátním neziskovým organizacím ze státního rozpočtu České republiky (sněmovní tisk 792) s právem EU

Úvod:

Návrh zcela nového zákona o poskytování dotací nestátním neziskovým organizacím ze státního rozpočtu České republiky (dále jen „**návrh zákona**“) zamýšlí komplexně řešit poskytování dotací ze státního rozpočtu nestátním neziskovým organizacím (dále jen „**NNO**“) ústředními orgány státní správy.

Návrh zákona se dělí na sedm částí: v první jsou definovány pojmy, s nimiž zákon operuje, v druhé je upraven postup při poskytování dotací, v části třetí žádost o dotaci, v části čtvrté průběh výběrového dotačního řízení, v části páté kontrola a sankce a v části šesté a sedmé společná a závěrečná ustanovení. Některé typy dotací na základě zvláštních zákonů/nařízení vlády návrh zákona vylučuje ze své působnosti.

Stanovisko PI:

Neziskový sektor je obecně považován za důležitý prvek občanské společnosti. Zjednodušeně řečeno lze neziskové organizace rozdělit na organizace tzv. servisní, které primárně poskytují různé služby ve veřejném zájmu (sociální, zdravotní, vzdělávací) a advokační, které obhajují práva určitých skupin (menšiny, ženy, spotřebitelé);¹ často se však tyto skupiny překrývají.

V současné době je poskytování dotací NNO upraveno primárně zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), (dále jen „**zákon o rozpočtových pravidlech**“) a dále zásadami vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy (dále jen „**zásady vlády**“),² které byly přijaty v návaznosti na něj. Dalším dokumentem, který je pro poskytování dotací klíčový, je „Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím na léta 2015 – 2020“ vypracovaná Radou vlády pro nestátní neziskové organizace („RVNNO“) a schválená vládou.³

Návrh zákona podle všeho zčásti vychází ze stávající právní úpravy obsažené v zásadách vlády, které má nahradit. Na rozdíl od zásad vlády však návrh zákona neupravuje povinnost ústředního orgánu při poskytování dotací postupovat i podle zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a zákona č. 215/2004 Sb., o úpravě některých vztahů v oblasti veřejné podpory a změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje ve znění pozdějších předpisů. Ze zákona ani nelze zcela jasně dovodit vztah k zákonu o rozpočtových pravidlech, který toto řeší v § 11. Přitom vzhledem k tomu,

¹ Dílčí studie pro Koncepti politiky vlády vůči nestátním neziskovým organizacím do roku 2020 na téma: „Občanská společnost a definice NNO, vývoj, stav a trendy.“ [online]. [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/studie_fric_pro_web.pdf.

² Úplné znění Zásad vlády pro poskytování dotací ze státního rozpočtu České republiky nestátním neziskovým organizacím ústředními orgány státní správy. Schváleno usnesením vlády ze dne 1. února 2010 č. 92, ve znění usnesení vlády ze dne 19. června 2013 č. 479 a usnesení vlády ze dne 6. srpna 2014 č. 657. Dostupné na: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/uplne-zneni-zasad-vlady-pro-poskytovani-dotaci-108263/>.

³ Dostupná na: <https://www.vlada.cz/cz/ppov/rnno/dokumenty/statni-politika-vuci-nno-na-leta-2015---2020-133505/>.

že NNO mohou být podnikem ve smyslu evropského soutěžního práva⁴, dotace, jež k nim směřují, mohou představovat veřejnou podporu a je nutné postupovat dle přímo použitelných předpisů EU o veřejné podpoře a souvisejících adaptačních vnitrostátních předpisů. **I přes absenci takového ustanovení v návrhu zákona lze skutečnost, že je nutno při poskytování dotací dodržovat předpisy v oblasti hospodářské soutěže a veřejné podpory, dovodit samu o sobě; nicméně to ve vztahu k právu EU vzbuzuje nejasnosti.**

Ještě problematičtější se ve vztahu k právu EU jeví § 3 odst. 3 návrhu zákona, který zakazuje poskytnout dotaci „*příjemci, jenž v rámci své činnosti vyvíjí politickou činnost či jinou politickou aktivitu a příjemci, u něhož nebude zřejmá vlastnická struktura.*“ Jak již bylo uvedeno výše, NNO může představovat podnik ve smyslu evropského soutěžního práva, pokud vyvíjí určitou hospodářskou činnost, a dotace poskytované NNO pak mohou představovat veřejnou podporu.⁵ Veřejná podpora sama o sobě nemusí být protiprávní a může spadat mezi výjimky *de minimis*⁶ nebo pod tzv. blokovou výjimku⁷. Ustanovení § 3 odst. 3 návrhu zákona však obsahuje diskriminační a netransparentní kritéria, na základě kterých může být jeden soutěžitel v rámci relevantního trhu znevýhodněn. Např. existují-li dvě NNO, které obě nabízí kroužky dětem, bude-li jedné poskytnuta dotace, zatímco druhé nikoli, protože v rámci své činnosti kromě jiného společně s opozicí lobbovala za zachování městského parku, nebo např. její vlastnická struktura sahá do zahraničí, bude tato organizace znevýhodněna vůči té první v rámci své hospodářské činnosti. **Na takové ustanovení se lze dívat jako na diskriminační, které by mohlo narušovat hospodářskou soutěž a vnitřní trh EU.**

Za zásadní problém navržené právní úpravy však považujeme skutečnost, že samotné rozlišování NNO podle kritéria „politické činnosti“ a „politické aktivity“ se jeví jako neslučitelné se základními hodnotami a principy demokracie, na nichž je založena jak ČR, tak EU. Listina základních práv a svobod (dále jen „LZPS“)⁸ v čl. 3 odst. 1 stanovuje, že: „*základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení...*“ Čl. 3 odst. 1 je výrazem základního zákazu diskriminace na základě určitých kategorií (rovnost

⁴ Viz Sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, C/2016/2946, část 2.1: *Podle ustálené judikatury Soudního dvora jsou podniky vymezeny jako subjekty, které vykonávají hospodářskou činnost, bez ohledu na jejich právní postavení a způsob jejich financování. Označení konkrétního subjektu za podnik proto závisí zcela na povaze jeho činnosti... Druhým důsledkem pak je, že použití pravidel státní podpory nezávisí na tom, zda je subjekt zřízen za účelem vytváření zisku. Nabízet zboží a poskytovat služby na trhu mohou i neziskové subjekty. Jestliže tak neziskové subjekty nečiní, zůstávají mimo působnost kontroly státní podpory.* Dostupné zde:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0719%2805%29#ntr1->

⁵ Definiční znaky veřejné podpory, jež není slučitelná s vnitřním trhem EU, jsou (čl. 107 odst. 1 SFEU):

- 1) Podpora je poskytnuta státem nebo z veřejných prostředků;
- 2) Podpora narušuje hospodářskou soutěž nebo hrozí narušením hospodářské soutěže;
- 3) Podpora zvýhodňuje určité podniky nebo odvětví – je selektivní;
- 4) Podpora ovlivňuje obchod mezi členskými státy.

⁶ Nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 o použití čl. 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu *de minimis*.

⁷ Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem (obecné nařízení o blokových výjimkách).

⁸ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

neakcesorická)⁹. Ve spojení s čl. 1 LZPS¹⁰ vyjadřujícím obecnou rovnost před zákonem (rovnost akcesorická) plyne základní východisko, že stát může rozlišovat mezi občany, ale nikoli svévolně a libovolně. Na základě určitých kategorií (čl. 3 odst. 1 LZPS) stát nesmí rozlišovat vůbec, a pokud k tomu přistoupí, musí existovat dostatečný legitimní důvod, k němuž musí být rozlišování proporcionální¹¹, jinak se jedná o přímou diskriminaci. To, že by stát bez dalšího vyloučil určité subjekty z možnosti obdržet dotaci na základě jejich „politické činnosti“ nebo „politické aktivity“, což jsou velmi vágní blíže nespecifikované pojmy, s absencí vážného legitimního důvodu pro takové rozlišení, se jeví jako rozporné s principy rovnosti a zákazu diskriminace. Obdobné závěry lze dovodit na základě příslušných ustanovení (čl. 14 a Protokol č. 12) Úmluvy o ochraně lidských práv (vyhlášené ve Sbírce zákonů pod číslem 109/1992 Sb., dále jen „Úmluva“). **Zákaz diskriminace je obsažen též v čl. 21 Listiny základních práv EU,**¹² včetně diskriminace založené na „politických názorech či jakýchkoli jiných názorech“. Nepřípustnost diskriminace a rovnost je pak považována i za základní hodnoty EU vyjádřené v čl. 2 Smlouvy o EU.¹³ **Přímá diskriminace obsažená v tomto ustanovení zákona je tak dle našeho právního názoru v rozporu i právem EU a jeho základními principy.**

Kromě toho ustanovení § 3 odst. 3 návrhu zákona může představovat další zásahy do základních práv a svobod zaručených LZPS a Úmluvou. Ustanovení je též porušením svobody slova dle čl. 17 odst. 1 a 2 LZPS¹⁴ ve spojení s čl. 3 odst. 3 LZPS.¹⁵ Ustanovení také může představovat zásah do práva sdružovacího podle § 20 odst. 1 LZPS¹⁶ tím, že by v podstatě znemožnilo jakoukoli

⁹ K rozlišování akcesorické a neakcesorické rovnosti Ústavním soudem viz Usnesení I.ÚS 2006/12 ze dne 15. 1. 2014: „*Jak vyplývá z ustálené judikatury Ústavního soudu, rozlišování vedoucí k porušení principu rovnosti je nepřípustné ve dvojím ohledu: může působit jednak jako akcesorický princip, který zakazuje diskriminovat osoby při výkonu jejich základních práv, a jednak jako neakcesorický princip zakotvený v čl. 1 Listiny, který spočívá ve vyloučení libovůle zákonodárce při rozlišování práv určitých skupin subjektů. Jinými slovy ve druhém případě jde o princip rovnosti před zákonem...*“

¹⁰ Čl. 1 věta první LZPS: „*Lidé jsou svobodní a rovní v důstojnosti i v právech.*“

¹¹ K tomu např. Ústavní soud v Nálezu Pl. ÚS 29/08 ze dne 21. 4. 2009: „...považuje Ústavní soud za vhodné uvést názor, podle něhož »veškeré rozhodovací procesy uvnitř všech tří složek státní moci se týkají tvorby a výkonu různých rozhodnutí s ohledem na různé situace. V tomto smyslu „diskriminovat“ [tj. vnímat a konstatovat rozdíly] není nic špatného, ledaže by se určité konkrétní konstatování rozdílů vztahovalo, slovy ústavního práva, na tzv. „problematickou kategorii“, tedy na jedno z kritérií uvedených v taxativním výčtu článku 14 Evropské úmluvy o lidských právech. Tyto problematické kategorie nejsou nic jiného než výjimkou z obecného pravidla, které umožňuje použít pro jiné než problematické kategorie jakýkoli rozlišující rozhodovací proces. Zákaz diskriminace s ohledem na určitou konkrétní odlišnost je tedy výjimkou, nikoli pravidlem. To nicméně neznamená, že by diskriminace byla u problematických kategorií přísně zakázána. Ve skutečnosti je diskriminace uvnitř uvedených kategorií povolena, pokud jsou spolu s ní uplatněna kritéria rovné ochrany, proporcionality a racionality.“

Pozn. Záleží ovšem na důvodu diskriminace, diskriminace na základě rasy není připuštěna vůbec.

¹² Listina základních práv Evropské unie, 2012 ÚV C 326/02. Dostupná na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT>.

¹³ Čl. 2 SEU: „*Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřípustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.*“

¹⁴ Čl. 17 LZPS:

„(1) Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.

(2) Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice států.“

¹⁵ Čl. 3 odst. 3 LZPS: „*Nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv a svobod.*“

¹⁶ Čl. 20 odst. 1 LZPS: „*Právo svobodně se sdružovat je zaručeno. Každý má právo spolu s jinými se sdružovat ve spolcích, společnostech a jiných sdruženích.*“

advokační činnost neziskových organizací. Svobodu projevu pak zaručuje čl. 11 a svobodu shromažďování a sdružování čl. 12 Listiny základních práv EU.

Ačkoli je činnost některých advokačních NNO v současné době vysoce profesionalizovaná¹⁷ a část občanů ji může považovat za kontroverzní, nemůže toto být důvodem k ve své podstatě podmínění obdržení určité výhody od státu vzdáním výkonu svých základních práv dle Listiny a Úmluvy, jakož i Listiny základních práv EU.

Závěr:

Navržená úprava není slučitelná s právem EU.

Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflektuje eventuelní pozdější pozměňovací návrhy.

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.

¹⁷ Více např. Dílčí studie pro Koncepti politiky vlády vůči nestátním neziskovým organizacím do roku 2020 na téma: „Občanská společnost a definice NNO, vývoj, stav a trendy.“ [online]. [cit. 2020-03-31]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/ppov/rnno/dokumenty/studie_fric_pro_web.pdf.