

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
PRÁVNICKÁ FAKULTA**

RIGORÓZNÍ PRÁCE

Postupy veřejné správy v oblasti veřejné podpory

The procedures of public administration in the area of state aid

Zpracovatel: Mgr. Martina Koutná

Konzultant: doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

Katedra správního práva a správní vědy

Praha, březen 2013

Čestné prohlášení o původnosti práce

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma „Postupy veřejné správy v oblasti veřejné podpory“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného titulu.

V Praze dne

.....
Mgr. Martina Koutná

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla poděkovat doc. JUDr. Martinu Kopeckému, CSc. za vstřícný přístup při psaní rigorózní práce, zejména za jeho čas při poskytnutých konzultacích a za jeho celkové vedení práce. Tato rigorózní práce vznikla díky pracovní zkušenosti v oblasti veřejné podpory, zejména investičních pobídek, proto mé velké díky patří Ing. Marianu Piechovi, Ph.D., LL.M., za získanou praxi v tomto oboru. Chtěla bych také poděkovat JUDr. Jiřímu Michovskému za čas strávený nad čtením mé práce a za jeho postřehy.

Obsah

Čestné prohlášení o původnosti práce	2
Poděkování	3
Obsah	4
Abstrakt	7
Abstract	8
Přehled použitých zkratk - právní předpisy a související normy.....	9
Přehled použitých zkratk - ostatní pojmy	12
1. Úvod	13
1. 1. Vymezení cíle a tématu práce.....	13
1. 2. Vysvětlení členění práce	15
2. Oblast veřejné podpory	17
2. 1. Veřejná podpora	17
2. 1. 1. Veřejná podpora ve světle pravidel Evropské unie	18
2. 1. 2. Výjimky ze zákazu veřejné podpory	21
2. 2. Investiční pobídky jako jedna z forem veřejné podpory.....	24
2. 2. 1. Vnitrostátní regionální veřejná podpora z pohledu pravidel Evropské unie	24
2. 2. 2. Přípustná míra veřejné podpory a maximální míra a výše veřejné podpory, problém interpretace	26
2. 2. 3. Systém investičních pobídek a jeho právní rámec platný v České republice, program podpory ve formě zákona vs. usnesení vlády.....	33
2. 2. 4. Investiční pobídky a podmínky pro jejich poskytnutí.....	35
2. 2. 5. Sleva na dani z příjmů.....	38

2. 2. 6. Základní pojmy a jejich právní nedostatky dle § 1a odst. 1 zákona o investičních pobídkách	40
3. Postupy veřejné správy v oblasti veřejné podpory.....	60
3. 1. Správní řízení	61
3. 2. Správní řád – vymezení rozsahu působnosti, subsidiární použití správního řádu a vztah ke zvláštním předpisům	64
3. 3 Základní zásady činnosti správních orgánů	69
3. 3. 1. Zásada legality	69
3. 3. 2. Zásada vázanosti účelem (zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení)	70
3. 3. 3. Zásada ochrany nabytých práv a oprávněných zájmů	71
3. 3. 4. Zásada ochrany veřejného zájmu	73
3. 3. 5. Zásada legitimního očekávání	73
3. 3. 6. Zásada omezené materiální pravdy	77
3. 3. 7. Zásada zdvořilosti a vstřícnosti.....	77
3. 3. 8. Poučovací povinnost.....	79
3. 3. 9 Zásada nepřekvapivosti	80
3. 3. 10. Právo uplatňovat práva a oprávněné zájmy.....	80
3. 3. 11. Zásada smírného řešení sporů.....	80
3. 3. 12 Zásada rychlosti a ochrana před nečinností.....	81
3. 3. 13. Zásada hospodárnosti a minimálního zatěžování dotčených osob.....	86
3. 3. 14. Zásada procesní rovnosti a nestrannosti.....	87
3. 3. 15. Zásada souladného postupu.....	87
3. 3. 16 Zásada spolupráce v zájmu dobré správy.....	88
3. 4. Postupy státní správy při poskytování investičních pobídek a výkon státní správy s tím související	89
3. 4. 1. Správní řízení při schvalování investiční pobídky	89

3. 4. 2. Problematika zahájení správního řízení	96
3. 4. 3. Problematika přechodných ustanovení novely zákona o investičních pobídkách č. 192/2012 Sb.	105
3. 4. 4. Prodloužení lhůty pro splnění podmínek	108
3. 5. Poskytování dotací na základě zákona o rozpočtových pravidlech	110
3. 5. 1. Podléhá rozhodnutí o neposkytnutí dotace soudnímu přezkumu?!	112
3. 5. 2. Právní nárok na poskytnutí dotace.....	115
3. 6. Fúzování příjemců dotací a fúzování při poskytování investičních pobídek... ..	118
3. 6. 1. Fúzování při poskytování investičních pobídek	118
3. 6. 2. Fúzování při poskytování dotací na základě rozpočtových pravidel	119
4. Kritický pohled na přínos investičních pobídek pro Českou republiku	126
5. Smysl slevy na dani z příjmů jako formy veřejné podpory (porovnání s odčitatelnou položkou), daňové úlevy vs. dotace.....	130
6. Protikorupční novela (poměrování ústavních principů).....	135
7. Případové studie.....	143
7. 1. Problematika zahájení stavebních prací	144
7. 2. Základní zásady správního řízení za situace, kdy se nepoužijí obecné předpisy o správním řízení	150
7. 3. Zachování investice	152
8. Závěr	156
Seznam použitých zdrojů	158
Anotace.....	164
Annotation	166
Seznam klíčových slov	168
Key terms	168

ABSTRAKT

Hlavním cílem rigorózní práce na téma „Postupy veřejné správy v oblasti veřejné podpory“ je analyzovat problematiku investičních pobídek v České republice z pohledu pravidel veřejné podpory a důvodů této regulace.

Hlavní pozornost je věnována systému investičních pobídek dle zákona o investičních pobídkách v kontextu s obecnou problematikou veřejné podpory. Práce se zaměřuje na aplikaci správního řádu na zákon o investičních pobídkách a analyzuje postup veřejné správy při poskytování dotací na základě rozpočtových pravidel. Cílem práce je analyzovat diametrálně odlišný přístup při poskytování investičních pobídek a při poskytování dotací a upozornit na klíčové rozdíly, zejména na to, že na proces poskytování investičních pobídek se použije správní řád a proces podléhá soudnímu přezkumu, zatímco v případě poskytování dotací je správní řád i soudní přezkum vyloučen. V souvislosti s poskytováním dotací je kriticky zhodnocena „protikorupční novela“ rozpočtových pravidel a autor práce upozorňuje na její protiústavnost.

Mimo jiné rigorózní práce upozorňuje na fakt, že pravidla veřejné podpory aplikovaná na systém investičních pobídek, a to především v oblasti poskytování slevy na dani z příjmů právnických osob, jsou částečně nelogická. Širší analýzou problematiky lze formulovat hypotézu, že neharmonizované daňové systémy jednotlivých členských států Evropské unie a systém regulace veřejné podpory v oblasti poskytování slevy na dani z příjmů právnických osob, jakožto investiční pobídky, jsou pro některé státy diskriminační. V práci je rozvedena teze, zda lze slevu na dani z příjmů právnických osob jako jednu z forem investičních pobídek vůbec považovat za formu veřejné podpory. Zkoumáním dané problematiky lze učinit závěr, že takto založený systém postrádá své opodstatnění s ohledem na smysl čl. 107 Smlouvy o fungování Evropské unie, jelikož výše daně z příjmů právnických osob pro investory v jiných členských státech Evropské unie je podstatně nižší.

V závěru práce jsou rozvedena doporučení právní úpravy zákona o investičních pobídkách a systému investičních pobídek.

ABSTRACT

The main aim of this thesis on the topic "The procedures of public administration in the area of state aid" is to analyze the issue of investment incentives in the Czech Republic from the perspective of the state aid rules and the reasons for this regulation.

The main attention is paid to the system of investment incentives based on Act on Investment Incentives in the context of the general problems of state aid. The work focuses on the application of the Administrative Code on the investment incentives and analyzes the process of public administration in providing subsidies on the basis of budget rules. The aim is to analyze the diametrically different approaches and to point out key differences. In particular, that the Administrative Code is applicable to the process of providing investment incentives and the process is subject to judicial review. While in the case of subsidies, on the basis of budget rules, neither administrative procedure nor judicial review is possible. In connection with the provision of subsidies " anti-corruption amendment" to the budget rules is critically assessed and the author refers attention to its unconstitutionality.

Among other things, the thesis points out that state aid rules applied to the system of investment incentives, especially in the provision of a corporate income-tax relief are partly illogical. Wider analysis of the problems can be formulated the hypothesis that non-harmonized tax systems of the Member States of the European Union and the regulation system of state aid in the provision of corporate income-tax relief as the investment incentives are discriminatory for some states. The thesis elaborates proposition, whether corporate income-tax relief as a form of the investment incentives, can ever be considered a form of state aid. Finally, after examination of the issue, the conclusion is that thus based system lacks justified with regard to the meaning of Article 107 of the Treaty on the Functioning of the European Union, since the amount of tax of the corporate income tax for investors in other Member States of the European Union is much lower.

Both throughout and in conclusion of the thesis, recommendations are offered for legislation of Act on Investment Incentives and for the system of investment incentives.

Přehled použitých zkratk - právní předpisy a související normy

Ústavní zákony a zákony:

Listina	zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
Protikorupční novela	novela rozpočtových pravidel č. 171/2012 Sb.
Rozpočtová pravidla	zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
Správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
S.ř.s.	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o investičních pobídkách	zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o přeměnách	zákon č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o daních z příjmů	zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o MSP	zákon č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání a o změně zákona

č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon o odpovědnosti za škodu

zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů

Zákon o zaměstnanosti

zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

Podzákoné právní předpisy:

Nařízení vlády č. 596/2006 Sb.

nařízení vlády č. 596/2006 Sb., kterým se stanoví přípustná míra veřejné podpory v regionech soudržnosti České republiky, ve znění nařízení vlády č. 194/2012 Sb.

Ostatní:

Rámcový program č. 217

Rámcový program pro podporu technologických center a center strategických služeb, který byl schválen ve formě usnesení vlády ze dne 12. března 2007

Rámcový program č. 1238

Rámcový program pro podporu technologických center a center strategických služeb, který byl schválen ve formě usnesení vlády ze dne 10. prosince 2003

Rámcový program č. 573	Rámcový program pro podporu technologických center a center strategických služeb, který byl schválen ve formě usnesení vlády ze dne 5. června 2002
<u>Evropské předpisy:</u>	
SFEU nebo také „Smlouva“	Smlouva o fungování Evropské unie
Smlouva o ES	Smlouva o založení Evropského Společenství
Obecné nařízení o blokových výjimkách	Nařízení Komise (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (obecné nařízení o blokových výjimkách)
Nařízení EK (ES) č. 1628	Nařízení Komise (ES) č. 1628/2006 ze dne 24. října 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na vnitrostátní regionální investiční podporu
Celní sazebník	Nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 ze dne 23. července 1987 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku

V případě, že v textu za ustanovením zákona (paragrafem) není uveden žádný právní předpis a pokud z kontextu nevyplyne něco jiného, má se za to, že se jedná o ustanovení zákona o investičních pobídkách, ve znění pozdějších předpisů.

Přehled použitých zkratk - ostatní pojmy

Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest	CzechInvest/určená organizace
Česká republika	ČR
Ministerstvo průmyslu a obchodu	ministerstvo
Ministerstvo práce a sociálních věcí	MPSV
Ministerstvo financí	MF
Ministerstvo životního prostředí	MŽP

1. Úvod

1. 1. Vymezení cíle a tématu práce

Hlavním cílem této rigorózní práce je pojednání o aplikaci zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "správní řád") na investiční pobídky ve smyslu ustanovení § 8 zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o investičních pobídkách“) včetně vysvětlení pojmu investiční pobídka ve vazbě na veřejnou podporu.

V rámci práce je popsána obecná problematika správního řízení, která pak bude následně specifikována v souvislosti s poskytováním investičních pobídek. Bude provedena analýza aplikačních problémů při použití správního řádu v praxi z pohledu gestora zákona o investičních pobídkách, tedy Ministerstva průmyslu a obchodu (dále jen „ministerstvo“).

Rigorózní práce se rovněž zaměří na postupy veřejné správy při poskytování dotací ze státního rozpočtu na základě § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“). Zde se práce zaměřuje speciálně na Rámcové programy pro podporu technologických center a center strategických služeb. Je tomu tak z toho důvodu, že těmto Rámcovým programům se autorka práce věnovala ve svém povolání a také proto, že nově byla podpora technologických center a center strategických služeb zakotvena přímo do zákona o investičních pobídkách novelou zákona č. 192/2012 Sb. Smyslem této části práce bude porovnat postupy veřejné správy při poskytování investičních pobídek a postupy veřejné správy při poskytování dotací na základě rozpočtových pravidel. **Práce bude analyzovat zejména diametrálně rozlišný přístup při poskytování investičních pobídek a dotací a problematické aspekty, např. otázku soudního přezkumu při neposkytnutí dotace, kde se autorka této práce rozchází s názorem vysloveným v roce 2008 tehdejším legislativně-právním odborem ministerstva a současně je její argumentace podepřena judikaturou Nejvyššího správního soudu.**

V souvislosti s poskytováním dotací na základě rozpočtových pravidel bude rozebrána tzv. protikorupční novela, o které se lze domnívat, že je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky (dále jen „ČR“) a předpisy Evropské unie.

Na závěr autorka otevírá k diskuzi myšlenku, zda investiční pobídka ve formě slevy na dani z příjmů právnických osob má být vůbec považována za formu veřejné podpory, která je obecně jako státní pomoc zakázána. Cílem rigorózní práce je upozornit na fakt, že pravidla veřejné podpory aplikovaná na systém investičních pobídek, a to především v oblasti poskytování slevy na dani z příjmů, jsou částečně nelogická. **Širší analýzou problematiky lze formulovat hypotézu, že neharmonizované daňové systémy jednotlivých členských států Evropské unie a systém regulace veřejné podpory v oblasti poskytování slevy na dani z příjmů, jakožto investiční pobídky, je pro některé státy diskriminační.** V práci bude rozvedena teze, zda lze slevu na dani z příjmů právnických osob jako jednu z forem investičních pobídek, vůbec považovat za formu veřejné podpory. V návaznosti na výše uvedené bude smyslem této rigorózní práce prokázat, že takto založený systém, postrádá své opodstatnění s ohledem na smysl čl. 107 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“ nebo také „Smlouva“), jelikož výše daně z příjmů právnických osob pro investory v jiných členských státech Evropské unie se podstatně liší. Přitom je také zohledněn fakt, že **odčitatelná položka podle zákona o daních z příjmů není považována za formu veřejné podpory.**

V závěru práce budou rozvedena doporučení právní úpravy zákona o investičních pobídkách.

1. 2. Vysvětlení členění práce

Na úvod práce autorka považuje za nezbytné nejprve vysvětlit a obecně se zabývat pojmem veřejná podpora v návaznosti na právo Evropské unie, zejména z toho důvodu, že investiční pobídky, na které se tato rigorózní práce zaměřuje, jsou jednou z forem veřejné podpory. Dále práce vymezuje výjimky ze zákazu veřejné podpory. Na vysvětlení základních principů veřejné podpory ve světle pravidel Evropské unie, bude navazovat vymezení investičních pobídek v systému ČR, zejména pak vysvětlení základních pojmů z hlediska jejich právních nedostatků.

V další kapitole bude popsáno správní řízení obecně. Avšak s ohledem na rozsah práce mohou být vymezeny obecně jen vybrané instituty, a to působnost správního řádu, subsidiarita správního řádu a vztah správního řádu ke zvláštním předpisům. Podrobněji budou rozebrány základní zásady správního řízení, které se prolínají nejen při poskytování investičních pobídek, ale i při poskytování dotací na základě rozpočtových pravidel, kde se jinak obecné předpisy o správním řízení nepoužijí. Kapitola o zásadách správního řízení je založena především na judikatuře. Následně se práce zaměřuje na správní řízení při poskytování investičních pobídek a postupy státní správy s tím související. **Tato část se věnuje problematickým aspektům, se kterými se ministerstvo podotýkalo v praxi (př. zahájení správního řízení, problematika přechodných ustanovení, prodloužení lhůty atd.).**

V kapitole 3. 5. je vysvětlen postup při poskytování dotací na základě rozpočtových pravidel. Smyslem této kapitoly je zdůraznit diametrálně odlišný postup poskytovatele dotace při procesu poskytování dotací od procesu schvalování investičních pobídek. Klíčová část se zabývá problematikou soudního přezkumu u nerozhodnutí o neposkytnutí dotace s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Autorka zde upozorňuje na její odlišný názor, který se rozchází s názorem bývalého legislativně-právního odboru ministerstva a současně její názor nachází oporu v judikatuře Nejvyššího správního soudu.

Kapitola 3. 6 se soustředí na fúzování společností jako příjemců dotací nebo investičních pobídek, smysl zvláštní úpravy v zákoně č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o daních z příjmů“) a odlišnou úpravu zakotvenou v zákoně o investičních pobídkách v porovnání s rozpočtovými pravidly.

V kapitole 4 jsou zhodnoceny investiční pobídky, jejich klady a zápory, a obecně je zhodnocen systém investičních pobídek.

Následně v páté kapitole je porovnána veřejné podpora formou dotace se slevou na dani z příjmů jako daňovou úlevou ve vztahu na odčitatelnou položku. **Tato kapitola si klade za cíl vyvrátit smysl investiční pobídky ve formě slevy na dani z příjmů jako jedné z forem veřejné podpory a současně se zabývá odčitatelnou položkou, která není považována za veřejnou podporu. Zaměřuje se na nelogická pravidla při poskytování veřejné podpory a diskriminační přístup dle výše daně v jednotlivých členských státech. Členské státy si totiž mezi sebou konkurují a snaží se přilákat investory do jejich regionu s argumentem, že právě jejich země je ta, kterou si mají investoři vybrat. Ovšem různé úrovně zdanění v jednotlivých členských státech Evropské unie zakládají výhodu některým státům nad jinými s tím, že ty členské státy, které chtějí přilákat investory formou slevy na dani, musejí dodržovat přísné podmínky pravidel veřejné podpory.**

V návaznosti postup veřejné správy při poskytování dotací na základě rozpočtových pravidel sedmá kapitola vysvětluje proces zveřejňování dokumentů a údajů na základě tzv. protikorupční novely. Jsou zde rozvedeny pochybnosti o souladu protikorupční novely s ústavním pořádkem a o jejím eurokonformním výkladu.

Poslední kapitola se věnuje reálným případovým studiím, se kterými se autorka setkala v rámci svého působení na ministerstvu.

Na závěr je zhodnocena úprava investičních pobídek a jsou formulována závěrečná doporučení v rámci veřejné podpory. Je doporučeno přehodnotit regulaci veřejné podpory v rámci Evropské unie.

2. Oblast veřejné podpory

2. 1. Veřejná podpora

V ČR existuje celá řada pobídkových systémů selektivní povahy, které podléhají pravidlům Evropské unie při poskytování veřejné podpory a mají působit jako určitý ekonomický stimul. Pobídkové systémy jsou klasickou součástí politické ekonomiky členských států Evropské unie, jejich cílem je přilákat investora do toho odvětví s investicí, která by bez existence investiční pobídky byla realizována v jiném státě.

Pod výrazem pobídkový systém (v širším smyslu) si můžeme představit celou řadu podpor, přes dotace, granty, návratné finanční výpomoci, zvýhodněné úvěry, daňové úlevy až po samotný systém investičních pobídek v užším slova smyslu v podobě zákona o investičních pobídkách. Systém podpor je zacílen vůči určitým typům investorů nebo určitým odvětvím průmyslu, např. podpora malým a středním podnikům, podpora zpracovatelského průmyslu, podpora vzdělávání atd. Do rozhodování investorů kam svou investici umístí, vstupuje samotný stát, který pro ně vytváří právní rámec a podmínky. Investice jsou směřovány pomocí pobídkových systémů tam, kde to stát uzná za vhodné.¹ Současně však stát musí veřejnou podporu poskytovat v souladu s pravidly Evropské unie.

¹ MALÝ, Jiří. *Pobídkové systémy jako prostředky dobývání renty*. In KLVAČOVÁ, Eva. MALÝ, Jiří. MRÁČEK, Karel a kol. *STÁTNÍ POMOC, NEBO DOBÝVÁNÍ RENTY?* Praha: PROFESSIONAL PUBLISHING, 2005, s. 7.

2. 1. 1. Veřejná podpora ve světle pravidel Evropské unie

Z pohledu pravidel Evropské unie veřejnou podporu vymezuje čl. 107 až 109 SFEU (dříve se jednalo o čl. 87 až 89 Smlouvy o založení Evropského společenství /dále jen „Smlouva o ES“/). Tato Smlouva reguluje veřejnou podporu v členských státech Evropské unie a členské státy jsou vázány společnou politikou při poskytování veřejné podpory. Hlavním principem v měřítku evropského chápání je pravidlo, že veřejná podpora je neslučitelná se společným trhem a je obecně zakázána. Toto pravidlo se uplatňuje již od roku 1957, tedy od založení Evropského hospodářského společenství v souvislosti se vznikem společného trhu. Pravidlo obecného zákazu neplatí absolutně a jsou z něj stanoveny určité výjimky.² Za určitých podmínek může být veřejná podpora poskytnuta se souhlasem Evropské komise. Všeobecně může podpora směřovat zejména do regionů s vysokou nezaměstnaností, nízkou ekonomickou a životní úrovní. I pobídka do těchto regionů je omezena určením maximální výše veřejné podpory stanovené dle regionů NUTS II, v závislosti na hrubém domácím produktu na obyvatele měřeném paritou kupní síly a dle úrovně nezaměstnanosti v regionu.³

Pojem veřejná podpora vychází z anglického „state aid“, tj. státní pomoc. Pojem byl poprvé definován v zákoně č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře, ve znění zákona č. 130/2002 Sb., a to v ustanovení § 3 písm. a) jako „jakákoliv forma podpory, včetně programů veřejné podpory, nebo výhod zvýhodňujících podnikání nebo odvětví výroby poskytovaná Českou republikou, ministerstvem, jiným správním úřadem, orgánem samosprávy nebo poskytovaná z veřejných prostředků“.⁴

Čl. 107 odst. 1 SFEU formuluje obecný zákaz veřejné podpory takto:

„Nestanoví-li tato Smlouva jinak, jsou s vnitřním trhem neslučitelné jakékoliv formy podpory poskytované státem nebo ze státních prostředků, které zvýhodňováním určitých podniků nebo určitých odvětví výroby narušují soutěž nebo hrozí narušením soutěže, pokud nepříznivě ovlivňují obchod mezi členskými státy.“⁵

² Tyto výjimky jednak stanoví samotná Smlouva, ta přitom rozlišuje dva druhy výjimek, další výjimky pak stanoví obecné nařízení o blokových výjimkách a nakonec jsou výjimky stanoveny ad hoc, tedy na základě rozhodnutí Evropské komise. Současně se za veřejnou podporu nepovažuje veřejná podpora de minimis.

³ Pokyny k regionální podpoře na období 2007-2013 (2006/C 54/8), čl. 15.

⁴ § 3 písm. a) zákona č. 59/2000 Sb., ve znění zákona č. 130/2002 Sb.

KINCL, Michael. *Investiční pobídky jako forma veřejné podpory*. Praha: Linde nakladatelství s.r.o., 2003, s. 11.

⁵ Čl. 107 odst. 1 SFEU.

Definiční znaky veřejné podpory jsou:

- a) Podpora je poskytovaná státem nebo ze státních prostředků.
 - b) Podpora zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví výroby.
 - c) Podpora narušuje nebo hrozí, že naruší hospodářskou soutěž v důsledku uvedeného pod bodem b).
 - d) Podpora výše uvedeným způsobem ovlivňuje obchod mezi členskými státy.
- Tyto znaky musí být naplněny kumulativně.

Nyní budou vysvětleny jednotlivé definiční znaky:

a) Podpora poskytovaná státem nebo ze státních prostředků:

Z výše uvedené definice plyne, že se nemusí jednat jen o prostředky, které poskytuje výlučně stát, ale také o prostředky, které poskytuje někdo jiný než stát a jsou přitom státní. Příkladem může být banka, která spravuje státní prostředky na základě státem garantovaného programu podpory. Dále se může jednat o prostředky národní, regionální a obecní.⁶ Státem v evropském pojetí lze rozumět centrální vládu a jednotky územní samosprávy.⁷ Státními prostředky se podle judikatury Evropského soudního dvora rozumí prostředky státních fondů, právnických osob pod kontrolou státu a prostředky právnických osob soukromého práva, kterým byla svěřena redistribuce veřejných prostředků. Podle Evropského soudního dvora není potřeba rozlišovat, jestli podporu poskytuje přímo stát, nebo veřejnoprávní či soukromoprávní subjekt, který byl za tímto účelem zřízen a spravuje veřejné prostředky.⁸

Veřejná podpora tak může mít podobu dotací, grantů, zvýhodněného prodeje majetku města, kraje či státu, dále formu návratných finančních výpomocí, investičních pobídek nebo se může jednat o selektivní odpouštění veřejných plateb (odvody za zdravotní pojištění, daňové úlevy atd.).

Investiční pobídky tento kvalifikační znak naplňují, nejčastěji se jedná o hmotnou podporu poskytovanou z rozpočtové kapitoly některého z rezortů, např. hmotná podpora na vytváření nových pracovních míst nebo hmotná podpora rekvalifikace nebo školení, jejímž poskytovatelem je Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“).

⁶ Manuál pro poskytovatele a příjemce veřejné podpory. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.

⁷ Case 323/82 Intermills: Aid for the conversion of a paper-manufacturing undertaking.

⁸ Case 290/83 Commission of the European Communities v French Republic: Aid to farmers financed by the operating surplus of a national agricultural credit fund.

I investiční pobídka ve formě slevy na dani z příjmů splňuje tento znak, přestože se nejedná o přímou platbu ze státních prostředků, ale jde o odpuštění určité platby do státního rozpočtu.

b) Zvýhodnění určitého podniku nebo určitého odvětví výroby:

Dalším definičním znakem veřejné podpory je zvýhodnění určitého podnikání či odvětví výroby. Tuto skutkovou podstatu by však nenaplnovalo jednání, které není tržní, protože jej žádný tržní subjekt neprovozuje a není tak komerční. O veřejnou podporu se bude jednat pouze tehdy, pokud bude zvýhodňovat určité soutěžitele a bude tedy selektivně vybírat příjemce podpory. Na základě výše uvedeného lze konstatovat, že jestliže poskytneme podporu všem soutěžitelům obecně, nebude naplněn znak veřejné podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.⁹ Například jako je tomu v případě odčitatelné položky dle § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů.¹⁰

Investiční pobídky směřují do oblasti zpracovatelského průmyslu a na základě novely zákona č. 192/2012 Sb. jsou určeny také pro projekty v oblasti technologických center a center strategických služeb, z čehož plyne, že jsou nabízeny zákonem omezenému okruhu subjektů a s ohledem na výše uvedené lze tento systém kvalifikovat jako selektivní. Investiční pobídku získají pouze ti investoři, kteří vynaloží určitou zákonem specifikovanou částku na pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku. Pro investiční akci v oblasti technologických center a strategických služeb je všeobecnou podmínkou pro získání pobídky vytvoření a obsazení minimálně určitého počtu nových pracovních míst (pro technologická centra navíc platí i podmínka pořízování majetku).

c) Narušení hospodářské soutěže:

Kvalifikační znak veřejné podpory spočívající v narušení hospodářské soutěže je naplněn již pouhou „hrozbou“. To znamená, že k narušení hospodářské soutěže vůbec ani nemusí ve svém důsledku dojít, ale postačí pouhá pravděpodobnost. Jsou – li naplněny první dva znaky, tj. jedná se o opatření selektivní povahy a podpora je poskytnuta ze státních prostředků nebo státem, znak narušení hospodářské soutěže se presumuje.

d) Vliv na obchod mezi členskými státy:

⁹ Mohlo by se tak stát na základě obecního opatření, kdy poskytneme výhodu všem soutěžitelům, aniž by došlo k selektivnímu výběru.

¹⁰ Blíže vysvětleno v kapitole 5.

Veřejná podpora ovlivňuje obchod mezi členskými státy zejména tím způsobem, že pozice jednoho subjektu je posílena na úkor konkurentů.¹¹

2. 1. 2. Výjimky ze zákazu veřejné podpory

Článek 107 Smlouvy obecně definuje veřejnou podporu, stanoví její neslučitelnost se společným trhem a současně vymezuje výjimky z tohoto pravidla.

1, Výjimky ze zákazu veřejné podpory v prvním případě vyjmenovává samotná Smlouva, která rozlišuje výjimky dvojího druhu; jednak ty, které jsou automaticky slučitelné s vnitřním trhem a pak ty, které mohou být považovány za slučitelné s vnitřním trhem.

Automaticky slučitelné výjimky jsou obecné výjimky, kdy veřejná podpora je automaticky s vnitřním trhem slučitelná, a to na základě čl. 107 odst. 2 Smlouvy. Stát může veřejnou podporu poskytovat, aniž by potřeboval souhlasné rozhodnutí Evropské komise. Jedná se o podporu sociální povahy poskytovanou individuálním spotřebitelům za podmínky, že se poskytuje bez diskriminace na základě původu výrobků, podpora určená k náhradě škod způsobených přírodními pohromami nebo jinými mimořádnými událostmi a podpora poskytovaná hospodářství určitých oblastí ve Spolkové republice Německo, které byly postiženy rozdělením Německa a to současně za podmínky, že podpory jsou potřebné k vyrovnání hospodářských znevýhodnění zapříčiněných právě tímto rozdělením. Všechny tyto tři vyjmenované podpory jsou vyjmuty z obecného zákazu veřejné podpory, avšak v posledním jmenovaném případě automaticky povolené veřejné podpory může Rada na návrh Komise rozhodnout, že se tato výjimka ruší, může tak učinit až po pěti letech od doby, kdy nabyla Lisabonská smlouva platnosti.¹²

2, Druhou kategorií výjimek definovaných přímo ve Smlouvě jsou podpory, které mohou být považovány za slučitelné s vnitřním trhem, nikoliv *per se*, ale až na základě notifikace u Evropské komise. Jedná se o tyto podpory:¹³

11 Case 730/73 Philip Morris BV v Commission of the European Communities.: Aid to a cigarette manufacturer.

¹² Čl. 107 odst. 2 SFEU.

¹³ Čl. 107 odst. 3 SFEU.

a) podpory, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností, jakož i rozvoji regionů dle čl. 349 s ohledem na jejich strukturální, sociální a hospodářskou situaci,

b) podpory, které mají napomoci uskutečnění některého významného projektu společného evropského zájmu anebo napravit vážnou poruchu v hospodářství některého členského státu,

c) podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo oblastí, jestliže nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem,

d) podpory, které mají pomoci kultuře a zachování kulturního dědictví za předpokladu, že neovlivní podmínky obchodu a hospodářské soutěže v Evropské unii v míře, která odporuje společnému zájmu

e) a další druhy podpory, o kterých tak rozhodne Rada na návrh Komise.

3, Ostatní výjimky ze zákazu veřejné podpory neslučitelné s vnitřním trhem vymezuje tzv. **obecné nařízení o blokových výjimkách** jako nařízení Komise (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (dále jen „obecné nařízení o blokových výjimkách“). Co se rozumí veřejnou podporou podniku, vymezuje čl. 1 přílohy I. obecného nařízení o blokových výjimkách. **Podnikem je každý subjekt vykonávající hospodářskou činnost, a to bez ohledu na jeho právní formu.** Jsou to osoby samostatně výdělečně činné a rodinné podniky, které vykonávají řemeslné či jiné činnosti a obchodní společnosti nebo sdružení, která běžně vykonávají hospodářskou činnost.¹⁴ To tedy může znamenat, že i fyzická osoba může z pohledu evropského práva být podnikem a spadat pod právní úpravu veřejné podpory, pokud vykonává hospodářskou činnost, přestože není v konkrétním případě podnikem dle české právní úpravy.¹⁵ Nařízení o blokových výjimkách používá výraz „enterprises“, což se v překladu různí, lze si výraz vyložit jako podnik, firma, závod. V českém právu tyto pojmy nejsou totožné. Český překlad obecného nařízení o blokových výjimkách používá výraz podnik. Obecně se lze

¹⁴ Příloha I. obecného nařízení o blokových výjimkách.

¹⁵ STIBOROVÁ, Hana. *Pár praktických rad pro poskytovatele i příjemce státních dotací*. Epravo.cz [online]. 3. 2. 2012[cit. 2012-03-31]. ISSN 1213-189X. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/par-praktickych-rad-pro-poskytovatele-i-prijemce-statnich-dotaci-80024.html>

domnívat, že pod pojmem podnik v právu evropském se rozumí podnikatel ve významu českého práva (nikoli podnik v českém významu). Čl. 2 bod 7 nařízení o blokových výjimkách při vymezení pojmu podnik odkazuje na výše citovanou přílohu I.

2. 2. Investiční pobídky jako jedna z forem veřejné podpory

V ČR existuje celá řada pobídkových systémů, které podléhají přísným pravidlům Evropské unie při poskytování veřejné podpory. Pobídkové systémy jsou standardní součástí ekonomik členských států Evropské unie. Investiční pobídky jako forma veřejné podpory narušují hospodářskou soutěž a podléhají tak doзору Evropské komise. Jsou považovány za slučitelné se společným trhem na základě čl. 107 odst. 3 písm. a) Smlouvy, ale poskytované mohou být až na základě souhlasného rozhodnutí Evropské komise, která notifikuje zákon. Zároveň jednotlivé novely zákona o investičních pobídkách podléhají oznamovací povinnosti Evropské komisi. Před vstupem České republiky do Evropské unie investiční pobídky podléhaly posouzení Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, který dnes spíše plní konzultační a poradenskou funkci.

2. 2. 1. Vnitrostátní regionální veřejná podpora z pohledu pravidel Evropské unie

V rámci Evropské unie představují investiční pobídky **kategorii vnitrostátní regionální veřejné podpory**, což je podpora určená na hospodářský rozvoj některých znevýhodněných oblastí v rámci Evropské unie.¹⁶ Cílem této formy podpory je přilákat investory do hospodářsky slabých regionů. Smyslem regionální podpory je dotovat, resp. přesněji řečeno podporovat hospodářsky zaostalé regiony a napomáhat jejich hospodářskému rozvoji, a to formou investic a podporou vytváření nových pracovních míst. Podpora je směřována jak vůči stávajícím podnikům v regionu, tak je orientována na příchod nových investorů do regionu. Regionální investiční podpora má být nástrojem pro stírání značných rozdílů v rámci Evropské unie, které zakládají překážky v znevýhodněných regionech pro příliv nových investorů. Současně má představovat počáteční injekci, tedy investici do hmotného a nehmotného majetku.

Obecný program podpory

Obecně platí, že regionální veřejná podpora má být poskytována prostřednictvím obecných programů podpory, díky nimž bude nejlépe dosaženo podpory hospodářsky

¹⁶ 2006/C 54/08: Pokyny k regionální podpoře na období 2007 – 2013 (str. 1).

slabých oblastí. Takový program by měl podporovat více odvětví jako součást dlouhodobější strategie státu pro regionální rozvoj s tím, že by měl jasně definovat cíle strategie. Výhodou obecných programů podpory je to, že stačí, aby Evropská komise schválila obecné opatření jako celek a pak je možné jednotlivé podpory poskytovat na základě tohoto schváleného programu, aniž by bylo potřeba hlásit Evropské komisi jednotlivé podpory *ad hoc*. Režim podpory musí obsahovat výslovný odkaz na obecné nařízení o blokových výjimkách, a to formou citování jeho názvu s tím, že v režimu podpory musí být obsažena informace o jeho vyhlášení v Úředním věstníku EU. Stejně tak každé jednotlivé rozhodnutí vydané na základě tohoto obecného režimu podpory musí obsahovat odkaz na obecné nařízení o blokových výjimkách s citováním jeho názvu a odkazem na zveřejnění v Ústředním věstníku Evropské unie.

Výjimečně je také možné poskytnout regionální investiční podporu *ad hoc* vůči určitému podniku nebo určité oblasti hospodářství. Takové případy budou spíše vzácné, protože neodpovídají charakteru a smyslu regionální investiční podpory. Členský stát by musel prokázat, že v konkrétním případě nedojde k narušení hospodářské soutěže tím, že zvýhodňuje jednu určitou oblast nebo konkrétní podnik.¹⁷

Investiční pobídky

Zákon o investičních pobídkách byl oznámen Evropské komisi jako obecné opatření, tedy program podpory, a stejně tak jednotlivé novelizace zákona o investičních pobídkách musejí být Evropské komisi oznámeny v souladu s čl. 9 nařízení o blokových výjimkách.

Jak již bylo výše zmíněno, investiční pobídky jsou pokryty čl. 107 odst. 3 písm. a), kde se regiony rovnají oblastem vymezeným jako NUTS II.¹⁸ Tato podpora je součástí regionální politiky ČR. Regionální veřejná podpora na základě čl. 107 odst. 3 písm. c) je určena pro regiony méně znevýhodněné než podpora dle čl. 107 odst. 3 písm. a).

¹⁷ 2006/C 54/08: Pokyny k regionální podpoře na období 2007 – 2013 (str. 3).

¹⁸ KINCL, Michael. *Investiční pobídky jako forma veřejné podpory*. Praha: Linde nakladatelství s.r.o., 2003, s. 19.

2. 2. 2. Přípustná míra veřejné podpory a maximální míra a výše veřejné podpory, problém interpretace

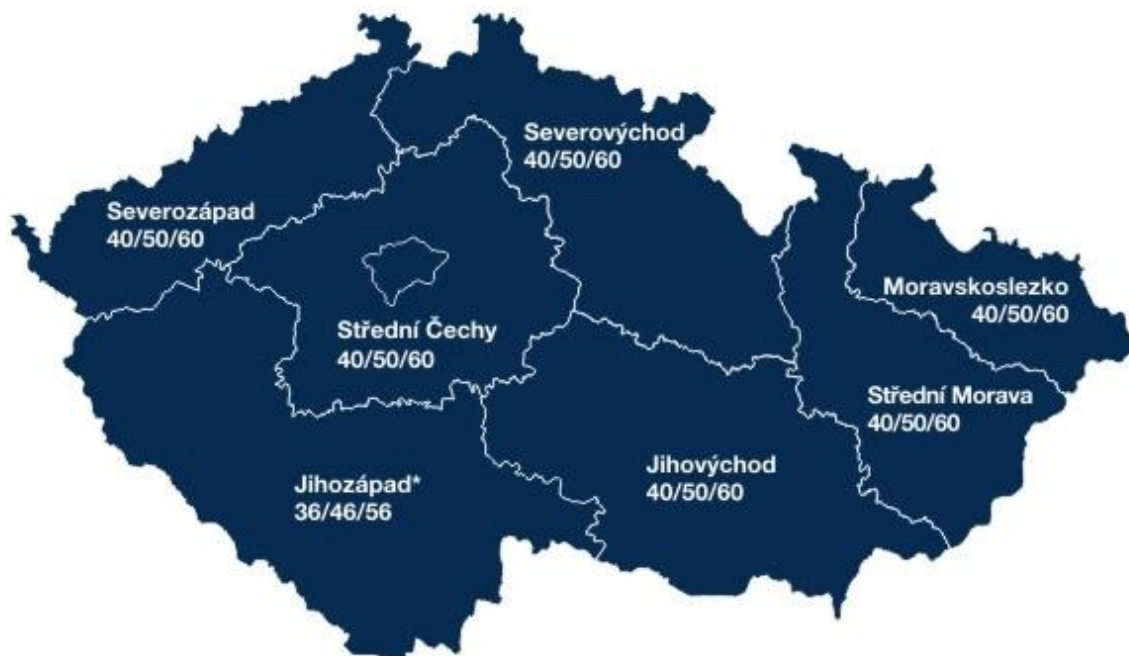
Přípustná míra veřejné podpory se určuje na základě **regionálních map**. Těmito mapami jsou území jednotlivých členských států rozdělena na regiony dle čl. 107 odst. 3 písm. a) Smlouvy. V dalším programovém období 2021+ by mohly být regiony ČR způsobilé pro výjimku dle čl. 107 odst. 3 písm. c) Smlouvy (s HDP na obyvatele nad 75 % průměru EU-27).

Region soudržnosti NUTS II	Kraj
Moravskoslezsko	Moravskoslezský
Střední Čechy	Středočeský
Severozápad	Karlovarský, Ústecký
Střední Morava	Olomoucký, Zlínský
Severovýchod	Liberecký, Královéhradecký, Pardubický
Jihovýchod	Vysočina, Jihomoravský
Jihozápad	Jihočeský, Plzeňský
Praha	Hl. m. Praha

Tabulka - zdroj¹⁹

¹⁹ Základní pojmy: Název regionu soudržnosti NUTS II. <i>Úřad pro ochranu hospodářské soutěže</i> [online]. © 2006-2012 [cit. 2012-07-22]. Dostupné z: <http://www.compet.cz/verejna-podpora/zakladni-pojmy/>

Regionální mapa platná pro Českou republiku od 1. ledna 2007 do konce roku 2013:



Mapa převzata - zdroj²⁰

Přípustná míra veřejné podpory dle nařízení vlády č. 596/2006 Sb., ve znění nařízení vlády č. 194/2012 Sb.

Přípustnou míru veřejné podpory pro investiční akci v regionech soudržnosti upravuje nařízení vlády č. 596/2012 Sb., kterým se stanoví přípustná míra veřejné podpory v regionech soudržnosti České republiky, ve znění nařízení vlády č. 194/2012 Sb. (dále jen „nařízení vlády č. 596/2006 Sb.“), a to na základě zmocnění v ustanovení § 11 zákona o investičních pobídkách.²¹ Nařízení je nezbytným prováděcím předpisem pro stanovení výše přípustné míry veřejné podpory. Výše veřejné podpory vychází z regionální mapy, která byla schválena Evropskou komisí.

V souladu s § 1 výše citovaného nařízení činí ve všech regionech přípustná míra veřejné podpory 40 %, s výjimkou 30 % v regionu soudržnosti Jihozápad a v Praze, kde je přípustná míra 0 %. Hodnota přípustné míry veřejné podpory se u malých podniků zvyšuje

²⁰ Veřejná podpora a de minimis. CzechInvest: Agentura pro podporu podnikání a investic [online]. © 1994 – 2012 [cit. 2012-07-22]. Dostupné z: <http://www.czechinvest.org/verejna-podpora>

²¹ „Vláda vydá nařízení k provedení § 6 odst. 1 a 3.“

o 20 % a u středních podniků o 10 %. Přípustná míra veřejné podpory pro investiční akci, u níž hodnota způsobilých nákladů přesahuje 50 mil. EUR,²² činí pro tu část způsobilých nákladů, která přesahuje 50 mil. EUR, ale současně nepřesahuje 100 mil. EUR, 50 % hodnoty přípustné míry veřejné podpory stanovené pro jednotlivé regiony soudržnosti. U investiční akce, kde hodnota způsobilých nákladů přesahuje 100 mil. EUR, je přípustná míra veřejné podpory 34 % z části, která přesahuje 100 mil. EUR.²³

Přípustná míra veřejné podpory vychází z Pokynu k regionální podpoře na období 2007 až 2013. V zákoně o investičních pobídkách je ošetřena v § 6 odst. 3 ve vztahu na § 11. Tato ustanovení odkazují na prováděcí právní předpis a zmocňují k jeho provedení.²⁴ Od výše uvedeného pojmu musíme rozlišovat pojmy maximální výše a maximální míra veřejné podpory zavedené v § 6 odst. 1 a odst. 2 zákona o investičních pobídkách a stanovené v § 4 nařízení vlády č. 596/2006 Sb. Maximální míra²⁵ veřejné podpory představuje procento, resp. podíl výše veřejné podpory na způsobilých nákladech, kterým se krátí přípustnou míra stanovená dle Regionální mapy. Maximální výše²⁶ je pak konečná, tedy absolutní částka (nikoli procento či podíl) vypočtená součinem maximální míry veřejné podpory a předpokládaných způsobilých nákladů vyplývajících z tiskopisu předkládaných v rámci podaného záměru. V § 4 nařízení vlády č. 596/2006 Sb. nebylo možné použít stejný pojem jako v § 1, tedy přípustná míra veřejné podpory v souladu s názorem odboru kompatibility Úřadu vlády ČR nelze použít stejný pojem, protože krácení přípustné míry v ustanovení § 4 nerespektuje a neodpovídá přímo definici přípustné míry veřejné podpory, která vychází z Pokynů pro regionální podporu pro období 2007 – 2013.

²² Přepočteno kurzem Evropské centrální banky ke dni vydání rozhodnutí.

²³ Hodnota způsobilých nákladů se přepočítává kurzem Evropské centrální banky, ale tentokrát ke dni oznámení veřejné podpory Evropské komisi, protože pokud hodnota způsobilých nákladů přesahuje 100 mil. EUR, musí ji nejprve schválit Evropská komise a jedině po tomto schválení může být veřejná podpora poskytnuta. Z tohoto důvodu se pak hodnota způsobilých nákladů přepočítává ke dni tohoto oznámení Evropské komisi.

²⁴ § 6 odst. 3 zákona o investičních pobídkách: „Přípustné míry veřejné podpory v jednotlivých regionech 8) České republiky, které nemohou být překročeny, stanoví prováděcí právní předpis.“

²⁵ § 6 odst. 1 zákona o investičních pobídkách: „Maximální mírou veřejné podpory pro investiční akci je podíl výše veřejné podpory poskytnuté formou investiční pobídky, s výjimkou investiční pobídky podle § 1a odst. 1 písm. a) bodu 4, na způsobilých nákladech vyjádřený v procentech a stanovený v souladu s prováděcím právním předpisem.“

²⁶ § 6 odst. 2 zákona o investičních pobídkách: „Maximální výší veřejné podpory pro investiční akci je absolutní částka vypočtená z předpokládaných způsobilých nákladů uvedených v záměru podle § 3 s ohledem na stanovenou maximální míru veřejné podpory.“

Pro účely investičních pobídek je v souladu s ustanovení § 4 nařízení vlády č. 596/2006 Sb. stanovena maximální míra veřejné podpory 100 % z hodnoty přípustné míry veřejné podpory v jednotlivých regionech soudržnosti, pokud bude investiční akce realizována v oblasti technologických center nebo center strategických služeb.

Pokud bude investiční akce realizována v oborech zpracovatelského průmyslu, činí maximální míra veřejné podpory pro investiční akci 100 % z hodnoty přípustné míry veřejné podpory v jednotlivých regionech soudržnosti za předpokladu, že investiční akce bude realizována:

- v okrese, v němž je míra nezaměstnanosti k datu předložení záměru získat investiční pobídku vyšší o 50 % než průměrná míra nezaměstnanosti v ČR dle statistických údajů MPSV za uplynulá dvě pololetí,
- na území státem podporovaných regionů, které v souladu se zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, vymezí vláda, nebo
- v oboru zpracovatelského průmyslu, který spadá do oddílu 20, 21, 26 až 30 nebo do oddílu 32 třídy 32.50 Klasifikace ekonomických činností (CZ-NACE) dle Sdělení Českého statistického úřadu č. 244/2007 Sb., o zavedení Klasifikace ekonomických činností (CZ-NACE).²⁷

V ostatních zbývajících případech v oborech zpracovatelského průmyslu, resp. ve výrobě²⁸ je maximální míra veřejné podpory pro investiční akci 75 % hodnoty přípustné míry veřejné podpory (ta je stanovena v § 1 nařízení vlády č. 596/2006 Sb.). Proto, aby investorovi ve výrobě byla poskytnuta maximální míra veřejné podpory, kterou umožňuje poskytnout mapa regionální podpory, stačí naplnění jedné z výše uvedených alternativních podmínek. Smyslem novely investičních pobídek totiž bylo podpořit investice do tzv. high-tech výroby a podporovat znevýhodněné regiony.

²⁷ Pozn. Tyto oddíly zpracovatelského průmyslu jsou interně nazývány jako high-tech obory. Jmenovitě za všechny lze uvést: Výroba chemických látek a chemických přípravků, výroba základních farmaceutických výrobků a farmaceutických přípravků, výroba počítačů, elektronických a optických přístrojů a zařízení, výroba elektrických zařízení, výroba strojů a zařízení, výroba motorových vozidel (kromě motocyklů), přívěsů a návěsů, výroba ostatních dopravních prostředků a zařízení a výroba lékařských a dentálních nástrojů a potřeb.

²⁸ Pozn. Jak již je jednou v textu výše uvedeno, v oblasti technologických center a center strategických služeb je maximální míra veřejné podpory vždy 100 % hodnoty přípustné míry veřejné podpory.

Navíc v souladu s § 2 odst. 7 zákona o investičních pobídkách investorům v regionech se soustředěnou podporou státu, což jsou strukturálně postižené regiony, hospodářsky slabé regiony nebo regiony s vysoce nadprůměrnou nezaměstnaností státu, kteří si zažádají o investiční pobídku v oblasti výroby, bude snížena minimální výše investice a minimální částka na pořízení strojního zařízení, které je určeno pro účely výroby, a částka nutná pro financování investice z vlastních zdrojů, a to na polovinu.²⁹

Interpretační potíže § 4 nařízení vlády č. 596/2006 Sb.

Krátce po nabytí účinnosti novely zákona o investičních pobídkách a nařízení vlády č. 596/2006 Sb. se v praxi ukázalo, že znění § 4 je rozporuplné a činí výkladové problémy.

§ 4 zní:

„V případě, že celá investiční akce ve výrobě nebude realizována

a) v okrese, v němž je míra nezaměstnanosti k datu předložení záměru získat investiční pobídku vyšší než průměrná míra nezaměstnanosti v České republice uvedená ve statistických údajích Ministerstva práce a sociálních věcí za dvě uplynulá pololetí,

b) na území státem podporovaných regionů, které v souladu s jiným právním předpisem vymezí vlády, nebo

c) v převážné míře v oboru zpracovatelského průmyslu, který spadá pod vymezení činností zahrnovaných do oddílu 20, 21, 26 až 30 nebo do oddílu 32 třídy 32.50 Klasifikace ekonomických činností (CZ-NACE) vydané Českým statistickým úřadem, činí maximální míra veřejné podpory pro investiční akci 75 % hodnoty přípustné míry veřejné podpory v jednotlivých regionech soudržnosti České republiky stanovené podle tohoto nařízení.“

Ministerstvo zamýšlelo výše uvedený výklad, tj. že investor, který bude realizovat investiční akci alespoň v jednom z bodů a) až c), získá přípustnou míru veřejné podpory v plné výši, kterou umožňuje mapa regionální podpory. Například budeme mít investora, který chce realizovat akci v Karviné, což je strukturálně postižený region podle usnesení vlády č. 141 ze dne 22. února 2010, spadá tedy pod písmeno b). V tomto případě bylo úmyslem již nesledovat, zda investiční akce spadá pod písmeno a) či c), ale ponechat investorovi investiční akci ve výši 100 % hodnoty přípustné míry veřejné podpory.

²⁹ § 2 odst. 7 zákona o investičních pobídkách ve spojení s § 2 odst. 3 zákona o investičních pobídkách.

V praxi se však ukázalo, že tím, že v dikci nařízení je negace a spojka „nebo“, znamená to, že při naplnění jen jedno z bodu a) až c) se investiční akce krátí na 75 % hodnoty přípustné míry veřejné podpory. Z toho vyplývá, že aby investor dosáhl 100 % hodnoty přípustné míry veřejné podpory, musí být investiční akce realizována v okrese dle písmene a), na území státem podporovaných regionů dle písmene b) a jednat se současně o high-tech. Jedině při splnění všech tří podmínek kumulativně v pozitivním vymezení lze přiznat maximální míru veřejné podpory v plné výši přípustné míry dle § 1.

Ministerstvo se tak muselo potýkat s řešením nastalé situace. Neboť i důvodová zpráva, resp. odůvodnění nařízení, slibovala investorům 100 % při realizaci investice v jednom z výše citovaných bodů. V případě, že by se ministerstvo řídilo chybně vzniklou dikcí zákona namísto toho, co stanoví důvodová zpráva, zkrátilo by investorům předpokládanou výši investice v rozporu s jejich očekáváním. Proto bylo nutné zvážit rizika nastalé situace a rozhodnout o dalším postupu. Štěstím v neštěstí bylo to, že dosud nebylo investorům vydáno žádné rozhodnutí podle novely a výkladový problém byl odhalen včas.³⁰ Při řešení bezvýhodné situace je potřeba si uvědomit, že důvodová zpráva je právně nezávazný dokument, zatímco nařízení je právně závazný podzákonný akt a je jediným směrodatným ukazatelem. Pokud by však ministerstvo přistoupilo na dikci zákona, obávalo se reakce investorů, kterým byla přislíbena vyšší částka a kteří se řídili oprávněnou důvěrou v legitimní očekávání, že jim bude přislíbena vyšší částka. Reálně se dalo předpokládat, že tito „dotčení“ investoři podají stížnosti a bylo možné očekávat i případné žaloby vůči ministerstvu. V případě, že by ministerstvo přistoupilo na řešení druhé a řídilo se důvodovou zprávou, přestože nepanuje mezi právníky jasný názor na výklad ustanovení § 4, odpadla by obava z reakcí investorů, neboť „kde není žalobce, není ani soudce“. S ohledem na nejasný výklad dikce nařízení, by byla naplněna zásada *in dubio pro reo*. Zároveň by však ministerstvo podstoupilo riziko, že by v budoucnu muselo vysvětlovat při případné kontrole např. Nejvyššímu kontrolnímu úřadu, proč poskytovalo částky vyšší nad rámec problematického nařízení.

³⁰ V době odhalení sporného výkladu nebylo vydáno žádné z rozhodnutí, které by se týkalo „dotčených“ investorů jako účastníků řízení. Tedy těch, kteří by realizovali investiční akci pouze v některém z bodů uvedených v § 4 nařízení vlády č. 596/2006 Sb. Ti by tak podle současného znění měli nárok pouze na 75 % hodnoty přípustné míry veřejné podpory. Avšak podle odůvodnění nařízení na 100 % hodnoty přípustné míry veřejné podpory. Podle navrhované úpravy budou mít opět nárok na 100 % přípustné hodnoty veřejné podpory.

Proto se ministerstvo rozhodlo urychleně přistoupit k novele tohoto nařízení ve zkráceném a zúženém řízení a do doby novelty posečkat s vydáním rozhodnutí. Přijetí novelty se očekává ve lhůtě přibližně jednoho až tří měsíců v závislosti na legislativním procesu, čímž investoři jako žadatelé nebudou zkráceni na svých právech, právě naopak: prakticky se jim prodlužuje lhůta pro pořizování majetku a plnění podmínek. Žadatelé musí splnit podmínky dle zákona o investičních pobídkách ve lhůtě tří let od vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky, ale pořizovat majetek, zahájit stavební práce a uzavírat pracovní smlouvy, mohou již od vydání potvrzení určenou organizací. Do přijetí navrhované novelty, jsou rozhodnutí vydávána pouze těm společnostem, které nerealizují akci ani v jednom z bodů a) až c) a měly by tak či tak maximální míru 75 % hodnoty přípustné míry.

Návrh novelizovaného § 4 zní:

„Maximální míra veřejné podpory pro investiční akci ve výrobě činí 75 % hodnoty přípustné míry veřejné podpory stanovené podle § 1 odst. 1. V případě, že celá investiční akce ve výrobě bude realizována

a) v okrese, v němž je míra nezaměstnanosti k datu předložení záměru získat investiční pobídku alespoň o 50 % vyšší než průměrná míra nezaměstnanosti v České republice uvedená ve statistických údajích Ministerstva práce a sociálních věcí za uplynulá dvě pololetí,

b) na území státem podporovaných regionů, které v souladu s jiným právním předpisem³⁾ vymezí vláda, nebo

c) v převážné míře v oboru zpracovatelského průmyslu, který spadá pod vymezení činností zahrnovaných do oddílů 20, 21, 26 až 30 nebo do oddílu 32 třídy 32.50 Klasifikace ekonomických činností (CZ-NACE)⁴⁾ vydané Českým statistickým úřadem, činí maximální míra veřejné podpory pro investiční akci 100 % hodnoty přípustné míry veřejné podpory.“

Přechodná ustanovení k novele tohoto nařízení jsou konstruována následujícím způsobem:

„Maximální míra veřejné podpory podle ustanovení § 4 nařízení vlády č. 596/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto nařízení, se použije i v řízeních o nabídce nebo v řízeních o příslibu podle § 5a zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), ve znění zákona

č. 192/2012 Sb., zahájených po dni nabytí účinnosti nařízení vlády č. 596/2006 Sb., ve znění nařízení vlády č. 194/2012 Sb., a pravomocně neskončených do dne nabytí účinnosti tohoto nařízení.“

Toto nařízení bude tedy působit zpětně ode dne účinnosti novely zákona o investičních pobídkách č. 192/2012 Sb., která zakotvila do nařízení č. 596/2012 Sb. problematický § 4. Jedná se však o nepravou retroaktivitu, neboť se bude vztahovat na řízení dosud pravomocně neskončená.

Hmotná podpora rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců

Dle § 6 odst. 1 zákona o investičních pobídkách „maximální mírou veřejné podpory pro investiční akci je podíl výše veřejné podpory poskytnuté formou investiční pobídky, **s výjimkou investiční pobídky podle § 1a odst. 1 písm. a) bodu 4**, na způsobilých nákladech vyjádřený v procentech a stanovený v souladu s prováděcím právním předpisem.“

U hmotné podpory rekvalifikace nebo školení zaměstnanců – jako jiný druh podpory dle nařízení o blokových výjimkách - se výše veřejné podpory vypočte jako určité procento z uznatelných nákladů, nejedná se však o investiční náklady, ale o náklady prokazatelně vynaložené na školení zaměstnanců. Tyto náklady, vůči kterým lze tuto podporu čerpat, vymezuje obecné nařízení o blokových výjimkách, zákon o zaměstnanosti a dohody uzavřené s MPSV. V souladu s čl. 39 obecného nařízení o blokových výjimkách je tato pobídka podporou na vzdělávání a s ohledem na to, že se jedná o zcela jiné náklady, proto nejde ani o kumulaci uznatelných nákladů a tyto podpory se nesčítají co do výše stropu přípustné míry veřejné podpory. Maximální výše podpory (strop) činí 25 % předpokládaných způsobilých nákladů, zatímco regionální investiční podpora se stropuje podle regionální mapy.

2. 2. 3. Systém investičních pobídek a jeho právní rámec³¹ platný v České republice, program podpory ve formě zákona vs. usnesení vlády

Investiční pobídky byly poprvé v České republice zavedeny v roce 1998, a to na základě usnesení vlády České republiky č. 298/1998. Každý investiční projekt musel být

³¹ Legislativní stav ke 12. červenci 2012

schválen usnesením vlády *ad hoc* pro konkrétní projekt.³² Přičemž pobídky směřovaly pouze do zpracovatelského průmyslu.

Zákonný rámec investičních pobídek byl vytvořen v roce 2000, a to na základě zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách), účinného od 1. května 2000. Před vstupem ČR do Evropské unie byly investiční pobídky posuzovány dle zákona č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a byly pod dozorem Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Po vstupu ČR do Evropské unie musí být posuzován soulad s předpisy Evropské unie a v současnosti investiční pobídky musejí být v souladu s obecným nařízením o blokových výjimkách. Při zpracování této rigorózní práce nabyla účinnost jeho poslední a rozsahově nejvýznamnější novela zákona č. 192/2012 Sb., účinná od 12. července 2012. S účinností této novely jsou investiční pobídky poskytovány nejen ve zpracovatelském průmyslu, ale podpora je zacílena i do oblastí technologických center a center strategických služeb.

Stěžejním právním předpisem pro investiční pobídky je především zákon. Jiné druhy veřejných podpor bývají často poskytovány na základě programů schválených ve formě usnesení vlády. Výhodou zákona je především jeho transparentnost a právní závaznost. Na rozdíl od usnesení vlády, které není právním předpisem a nemá externí účinky. To znamená, že působí jen „dovnitř“, a zavazuje státní správu ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti, včetně ministerstev. Zároveň nelze opomenout, že i usnesení vlády má svým způsobem rovněž vnější účinek, a to v momentě, kdy je učiněn určitý výstup ve formě rozhodnutí, které zakládá právní nárok na přislíbenou podporu a stanoví práva a povinnosti pro příjemce. O této problematice bude blíže pojednáno v rámci kapitoly poskytování dotací na základě rozpočtových pravidel.

Mezi další právní předpisy, na jejichž základě jsou poskytovány investiční pobídky, patří zejména:

- Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů,

³² KINCL, Michael. *Investiční pobídky jako forma veřejné podpory*. Praha: Linde nakladatelství s.r.o., 2003, s. 51.

- nařízení vlády č. 515/2004 Sb., o hmotné podpoře na vytváření nových pracovních míst a hmotné podpoře rekvalifikace nebo školení zaměstnanců v rámci investičních pobídek, ve znění pozdějších předpisů,
- nařízení vlády č. 596/2006, kterým se stanoví přípustná míra veřejné podpory v regionech soudržnosti, ve znění pozdějších předpisů,
- vyhláška č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů
- a další.

Novelou zákona o investičních pobídkách č. 192/2012 Sb. došlo k začlenění Rámcového programu pro podporu technologických center a center strategických služeb, který byl schválen ve formě usnesení vlády, do zákona o investičních pobídkách.³³

2. 2. 4. Investiční pobídky a podmínky pro jejich poskytnutí

Hlavním důvodem pro zavedení investičních pobídek bylo snížit rozdíly mezi zaostalými a rozvinutými regiony, spolu s cílem vytvořit nová pracovní místa v regionech s vysokou mírou nezaměstnanosti, posílit konkurenceschopnost ČR a docílit tak přílivu zahraničních investic do ČR. Zákon o investičních pobídkách upravuje všeobecné podmínky pro poskytování investičních pobídek, postup při poskytování investičních pobídek a výkon státní správy s tím související. Investiční pobídkou se v souladu s čl. 1a odst. 1 písm. a) zákona o investičních pobídkách rozumí veřejná podpora ve formě:

- slevy na daních z příjmů,
- převodu pozemků včetně související infrastruktury za zvýhodněnou cenu,
- hmotné podpory vytváření nových pracovních míst,
- hmotné podpory rekvalifikace nebo školení zaměstnanců,
- hmotné podpory pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku pro strategickou investiční akci.

Po novele zákona o investičních pobídkách č. 192/2012 Sb. došlo ke zrušení stávající pobídky ve formě převodu pozemků evidovaných v katastru nemovitostí jako zemědělské pozemky a převodu ostatních druhů pozemků, a to za ceny zjištěné podle

³³ Příjem nových žádostí do Rámcového programu byl pozastaven v r. 2008.

zákona o oceňování majetku. Po novele také došlo k úpravě pobídky ve formě převodu technicky vybaveného území za zvýhodněnou cenu, kdy nově může být převeden za zvýhodněnou cenu jakýkoli pozemek, nejen technicky vybavený.

Zákon rozlišuje celkem tři **typy investičních akcí**, a to:

1. Zavedení nebo rozšíření výroby v oborech zpracovatelského průmyslu. Tuto oblast podporoval zákon již před novelou.
2. Vybudování nebo rozšíření technologického centra.
3. Zahájení nebo rozšíření centra strategických služeb.

Poslední dvě zmiňované investiční akce přibýly po novele zákona v souvislosti se začleněním Rámcového programu. Záměrně je u center strategických služeb v zákoně uvedeno „zahájení nebo rozšíření činnosti centra strategických služeb“ a nikoli „vybudování či rozšíření centra“, protože zde není požadováno pořizování vlastního majetku.

Investiční pobídky může obdržet právnická nebo fyzická osoba v případě, že splní všeobecné a zvláštní podmínky.

Všeobecnými podmínkami pro poskytnutí investiční pobídky jsou realizace investiční akce na území ČR, šetrnost k životnímu prostředí a zahájení prací souvisejících s realizací investiční akce až po dni vydání potvrzení určenou organizací. Tyto podmínky jsou společné pro všechny investiční akce a musí být splněny v souladu s § 3 odst. 2 písm. d) zákona o investičních pobídkách ve lhůtě tří let ode dne vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky. Pro jednotlivé typy investiční akce pak existují zvláštní podmínky stanovené v § 2 odst. 3 pro výrobu, v § 2 odst. 4 pro technologická centra a v § 2 odst. 5 pro strategické služby. Tyto podmínky se liší v závislosti na charakteru investiční akce, a to následujícím způsobem:

1, Všeobecnými podmínkami ve výrobě jsou v souladu s § 2 odst. 3 zákona o investičních pobídkách:

- a) Pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku v hodnotě 100 mil. Kč, kdy investice minimálně ve výši 50 mil. Kč musí směřovat do pořízení strojů,
- b) částka nejméně ve výši 50 mil. Kč musí být financována z vlastních zdrojů,
- c) výroba musí být zahájena ve lhůtě pro splnění zákonných podmínek.

2, Pro oblast technologických center musí být splněny v souladu s § 2 odst. 4 tyto podmínky:

- a) Pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku v hodnotě deset mil. Kč, přičemž minimálně 5 mil. musí být vynaloženo na strojní zařízení,
- b) nejméně pět mil. Kč musí být financováno z vlastních zdrojů,
- c) minimálně 40 nových pracovních míst musí být vytvořeno ve lhůtě pro splnění zákonných podmínek.

3, Strategická centra musí vytvořit minimálně 40 nových pracovních míst, zákon zde nepředepisuje pořizování dlouhodobého hmotného nebo nehmotného majetku, protože strategická centra jsou náročná na investice do získávání kvalifikované pracovní síly. Při vymezování technologických center a center strategických služeb se vycházelo zejména ze zkušeností z poskytování dotací pro technologická centra a centra strategických služeb na základě Rámcových programů, přičemž služby poskytované centrem strategických služeb musí dle § 1a odst. 1 písm. j) zákona o investičních pobídkách přesahovat území nejméně dvou států. **Z právního pohledu se taková formulace jeví naprosto nejednoznačná a vágní.** Co se rozumí přesahem dvou území státu, není v zákoně přesně vydefinováno a stejně tak lze postrádat vymezení služeb poskytovaných centrem. Záměrem tvůrců zákona bylo, aby služby přesahovaly území v podstatě tří států, protože v zákonné definici není zahrnuta ČR. To ale ze zákona pro příjemce investičních pobídek nevyplývá. Máme-li být přesní a bylo-li úmyslem zákonodárce, aby přesahovaly služby území dvou států a ČR, pak takový požadavek v zákoně postrádám. Přijatelnější definice by mohla znít tímto způsobem: „...služby poskytované centrem přesahují území nejméně tří států, včetně ČR.“ Stejně tak lze v zákoně postrádat, jak již je vše naznačeno, co se rozumí tím, že služby poskytované centrem mají přesahovat. Na příjemci investičních pobídek bude, aby prokázal tento přesah. Jedním z kritérií by mohlo být například faktické umístění příjemce služeb a tento přesah by měl být čitelný ze smluv nebo faktur. Rovněž rozhodnutí o příslibu investičních pobídek dle § 5 odst. 5 zákona o investičních pobídkách neobsahují pro tzv. zájemce zpřesnění a jen kopírují znění zákona. Pochopení významu ze strany adresátů zákona se ukáže až v praxi při samotné kontrole plnění podmínek dle zákona o investičních pobídkách v souladu s § 7. Lze však s přesvědčením kritizovat, že v této fázi je již zcela pozdě na vytváření definic pro přesahování služeb. S ohledem na to, že zákon

ani rozhodnutí pro konkrétního zájemce pojem blíže nedefinuje, bude nutné vykládat pojem *in dubio pro reo*.

Tyto specifické podmínky musí rovněž splněny ve lhůtě tří let ode dne vydání rozhodnutí o příslibu investičních pobídek. Po novele zákona o investičních pobídkách č. 192/2012 Sb. již není možné tuto lhůtu prodloužit.

Za předpokladu splnění zákonem daných podmínek je možné poskytnout hmotnou podporu vytváření nových pracovních míst, hmotnou podporu rekvalifikace nebo školení zaměstnanců, hmotnou podporu pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku pro strategickou investiční akci, převod pozemků včetně související infrastruktury za zvýhodněnou cenu a slevu na dani z příjmů.

Některé podmínky, které musí být splněny v případě hmotných podpor na nová pracovní místa nebo v případě rekvalifikace zaměstnanců jsou:

- vytvoření a obsazení určitého počtu nových pracovních míst v souladu s definicí nového pracovního místa, v určité lhůtě a v určité lokalitě dle dohody s MPSV, která se uzavírá do tří let od vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky,
- zachování nově vytvořených pracovních míst od uzavření pracovní smlouvy na jedno podporované pracovní místo,
- v případě hmotné podpory rekvalifikace nebo školení rekvalifikovat (zaškolit) určitý počet nových zaměstnanců, ve lhůtě a v lokalitě dle dohody uzavřené s MPSV do tří let od vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky.

Ostatní podmínky jsou pak zakotveny v dohodách, které uzavírá MPSV s příjemce investiční pobídky, a dalších zvláštních předpisech.

2. 2. 5. Sleva na dani z příjmů

Slevu na dani z příjmů lze uplatňovat po dobu deseti po sobě bezprostředně následujících zdaňovacích období. Podmínkou je, že poplatník uplatní v nejvyšší možné míře všechny možnosti ke snížení základu daně. Zvláštní podmínky stanoví zákon o daních z příjmů:

- poplatník bude u dlouhodobého hmotného majetku (s výjimkou nemovitostí) pořízeného v rámci investiční akce prvním vlastníkem na území ČR,

- poplatník nezvýší základ pro výpočet slevy na dani obchodními operacemi ve vztazích s osobami uvedenými v § 23 odst. 7 zákona o daních z příjmů způsobem, který neodpovídá ekonomickým principům běžných obchodních vztahů, nebo převodem majetku nebo jeho části výše uvedených osob, který u nich bude mít za následek snížení základu daně nebo zvýšení daňové ztráty,
- poplatník pořídí a eviduje v majetku dlouhodobý hmotný a nehmotný majetek nejméně v částkách uvedených v zákoně o investičních pobídkách,
- poplatník v období, za které může uplatnit slevu na dani, nebude zrušen, nebude vůči němu zahájeno insolvenční řízení, nesloučí se s jiným subjektem, nebo nepřevezme jmění společnosti, jenž bude zrušena bez likvidace (převod jmění na společníka), nebo v případě fyzické osoby neukončí nebo nepřeruší podnikatelskou činnost.

Poplatník, kterému bylo poskytnuto více příslibů investičních pobídek, může uplatnit slevu na dani za zdaňovací období pouze podle jednoho z těchto příslibů. Jestliže uplatní slevu na dani podle později poskytnutého příslibu, nemůže za všechna následující zdaňovací období uplatnit slevu na dani podle dříve vydaných příslibů.

Dle § 35a odst. 3 zákona o daních z příjmů slevu na dani lze uplatňovat po dobu deseti po sobě bezprostředně následujících zdaňovacích období, přičemž prvním zdaňovacím obdobím, za které lze slevu na dani uplatnit, je zdaňovací období, ve kterém poplatník splnil všeobecné podmínky podle zákona o investičních pobídkách a zvláštní podmínky stanovené tímto zákonem, nejpozději však zdaňovací období, ve kterém uplynuly tři roky od vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky.

Na základě § 35a odst. 4 zákona o daních z příjmů v souladu s § 6 zákona o investičních pobídkách sleva na dani nesmí v jednotlivých zdaňovacích obdobích překročit maximální míru veřejné podpory vztaženou k dosud skutečně vynaloženým nákladům, které mohou být podpořeny, a současně nemůže v celkovém souhrnu překročit maximální výši veřejné podpory stanovenou rozhodnutím o příslibu investiční pobídky, snížené o hodnotu skutečně čerpaných ostatních druhů investičních pobídek, s výjimkou hmotné podpory rekvalifikace nebo školení zaměstnanců.³⁴

³⁴ U hmotné podpory rekvalifikace nebo školení zaměstnanců – jako „jiný druh podpory“ dle nařízení o blokových výjimkách - se výše veřejné podpory vypočte jako určité procento z uznatelných nákladů, nejedná se však o investiční náklady, ale o náklady prokazatelně vynaložené na školení zaměstnanců. Tyto

2. 2. 6. Základní pojmy a jejich právní nedostatky dle § 1a odst. 1 zákona o investičních pobídkách

Ustanovení § 1a odst. 1 vymezuje základní pojmy pro účely zákona o investičních pobídkách. Toto ustanovení bylo do zákona včleněno až novelou zákona č. 192/2012 Sb. Novela reagovala na pojmy, jejichž výklad v dosavadní praxi činil největší problémy, a to jednak vzhledem k faktu, že používání těchto pojmů nebylo zcela jednoznačné, nebo dokonce chyběla jakákoli definice. Tyto pojmy bylo nezbytné s ohledem na právní jistotu adresátů zakotvit do zákona. Co se rozumí investiční pobídkou a investiční akcí bylo vymezeno v předchozí části, tato sub-kapitola se zaměří na problémové pojmy.

A) Zahájení prací³⁵

Zahájením prací je jednou z všeobecných podmínek pro poskytnutí investičních pobídek. Dle § 2 odst. 2 písm. c) zákona o investičních pobídkách, není možné předem vydáním potvrzení dle § 4 odst. 1 zahájit práce související s realizací investiční akce. Zahájením prací souvisejících s realizací investiční akce se rozumí v souladu s § 1a odst. 1 písm. c) zahájení stavebních prací, zahájení pořízování dlouhodobého hmotného majetku bez nákladů na pořízení dokumentace potřebné pro vydání stavebního povolení či pro ohlášení stavby, nebo učinění právního úkonu zavazujícího k pořízení strojního zařízení.³⁶

Tato podmínka vychází z předpisů Evropské unie pro poskytování veřejné podpory. Tímto předpisem je Nařízení Komise (ES) č. 1628/2006 ze dne 24. října 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na vnitrostátní regionální investiční podporu (dále jen „Nařízení EK (ES) č. 1628“), které v článku 2 (definice) písm. j) vymezuje zahájení prací jako „zahájení stavebních prací, nebo první právně závazný příslib objednávky zařízení s výjimkou předběžných studií proveditelnosti, podle toho, co nastane dříve“. Přestože tedy zákon před novelou zákona č. 192/2012 Sb. účinnou od 12. července 2012 nevymezoval, co se rozumí zahájením prací, vymezovalo tento pojem výše uvedené

náklady, vůči kterým lze tuto podporu čerpat, vymezuje obecné nařízení o blokových výjimkách, zákon o zaměstnanosti a dohody uzavřené s MPSV. V souladu s čl. 39 obecného nařízení o blokových výjimkách je tato podpora podpora na vzdělávání a s ohledem na to, že se jedná o zcela jiné náklady, proto nedochází ani ke kumulaci uznatelných nákladů a tyto podpory nesčítají co do výše stropu přípustné míry veřejné podpory. Maximální výše podpory (strop) činí 25 % předpokládaných způsobilých nákladů. Zatímco regionální investiční podpora se stropuje podle regionální mapy.

³⁵ Viz případová studie.

³⁶ § 1a odst. 1 písm. c) zákona o investičních pobídkách.

nařízení jako přímo použitelný předpis. Toto nařízení bylo zrušeno 29. srpna 2008, poté bylo nahrazeno obecným nařízením o blokových výjimkách ze dne 6. srpna 2008, které platí od 29. srpna 2008 a k problematice zahájení prací se vymezuje v bodě 28 následujícím způsobem: „Aby bylo zaručeno, že podpora je nezbytná a že působí jako pobídka k dalšímu rozvoji činností nebo projektů, toto nařízení by se nemělo vztahovat na podporu těch činností, které by příjemce vykonával v již samotných tržních podmínkách. Co se týká podpory, na níž se vztahuje toto nařízení a která byla poskytnuta malému a střednímu podniku, mělo by se mít za to, že takováto pobídka je přítomna, pokud malý nebo střední podnik předložil před zahájením činností souvisejících s provedením podporovaného projektu nebo podporovaných činností členskému státu žádost o podporu.“ Toto posledně uvedené nařízení je zatím v platnosti. Přestože tedy zákon přímo nedefinoval zahájení prací, odkazoval na přímo použitelný předpis Evropského společenství, ze kterého bylo a je nutné vycházet.³⁷ A i kdyby zákon ani tento odkaz neobsahoval, stále by definování pojmu nic nezměnilo, a to z důvodu samotné povahy nařízení, které je závazným aktem s normativní povahou a přímo zavazuje nejen členské státy, ale také subjekty vnitrostátního práva. Na rozdíl od směrnice Evropské unie tak může stanovovat jak práva, tak povinnosti jednotlivcům.

Nařízení EK (ES) č. 1628 tento pojem věcně definoval a novela zákona o investičních pobídkách tuto definici převzala v souladu s dosavadní praxí v investičních pobídkách.

Zahájením prací se rozumí zahájením fyzických prací na pozemku, který je určen pro realizaci investiční akce. Jako příklad lze uvést terénní úpravy nebo stavební práce.

Zahájením pořizování dlouhodobého nehmotného a hmotného majetku se rozumí první zaúčtování na účet 041 – nedokončený dlouhodobý nehmotný majetek či na účet 042 – nedokončený dlouhodobý hmotný majetek v souladu se zákonem č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů. Úmyslem je nepovažovat projektovou dokumentaci potřebnou pro vydání stavebního povolení či pro ohlášení stavby za porušení podmínky „nezahájení prací na projektu“ před vydáním potvrzení dle § 4 odst. 1 zákona i investičních pobídkách. Je tomu tak z toho důvodu, že pro posouzení záměru investora jako žadatele je důležité znát některé detaily plánovaného projektu a záměr prakticky není možné sestavit bez pořízení dokumentace (např. jaká bude rozloha prostor

³⁷ Na přímo použitelný předpis Evropského společenství se odkazuje v § 1 zákona o investičních pobídkách, ve znění účinném do 11. července 2012.

pro výrobu, některé detailní informace ve vztahu k životnímu prostředí atd.). Náklady vynaložené na tuto dokumentaci před datem vydání potvrzení určenou organizací musí být odečteny od celkových vynaložených nákladů. Pokud tedy bude dokumentace potřebná pro vydání stavebního povolení či pro ohlášení stavby provedena před vydáním potvrzení dle § 4 odst. 1, pak tyto náklady nemohou být součástí nákladů vhodných na podporu, tj. způsobilých nákladů, stejně tak nemohou být zahrnuty do celkové hodnoty majetku pořízeného v rámci investiční akce. Tyto náklady lze zahrnout do minimální hodnoty investice a do způsobilých nákladů pouze za podmínky, že byly vynaloženy až po dni vydání potvrzení.³⁸

Dále až po dni vydání potvrzení smí být učiněn právní úkon zavazující k pořízení strojního zařízení. Právní úkon jako projev vůle směřující zejména ke vzniku, změně nebo zániku těch práv nebo povinností, které právní předpisy s takovým projevem vůle spojují. Zejména tedy nesmí být uzavřena smlouva nebo objednávka zavazující k pořízení strojního zařízení. Dle gestora zákona smí být až po dni vydání potvrzení dle § 4 odst. 1 zákona o investičních pobídkách uzavřena smlouva na zaměstnance zaměstnaného v rámci podpořené investiční akce. Takový požadavek však ze zákona, ani z jednoho nařízení nevyplývá. Logicky vzato, pokud projekt může být zahájen až po dni vydání potvrzení, až po tomto dni mohou zaměstnanci být zaměstnáni v pracovním poměru k podpořené investiční akci ve vztahu k investorovi, ale proč by pracovní smlouva nemohla být uzavřena již před tím dnem s tím, že pracovní poměr k podpořenému projektu nabývá účinností od data vydání potvrzení určenou organizací? Ano, toto není možné, protože je potřeba si uvědomit, že zaměstnavatel neví a nemůže vědět, kdy mu bude vydáno potvrzení určenou organizací, resp. zda - li mu vůbec bude vydáno. Proto vázat pracovní smlouvu na neurčitou budoucí událost by takovou smlouvu dle mého názoru činilo neplatnou s ohledem na § 34 odst. 1 písm. c) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého musí pracovní smlouva obsahovat den nástupu do práce. Vzhledem k tomu faktu se lze dobrat závěru, že skutečně i pracovní smlouva – přestože není ve výčtu v § 1a odst. 1 písm. c) a přestože zákon výslovně nezakazuje uzavírání pracovních smluv před vydáním potvrzení určenou organizací - může být uzavřena až po dni vydání potvrzení určenou organizací. Současně

³⁸ Metodická pomůcka Ministerstva průmyslu a obchodu k novele zákona o investičních pobídkách č. 172/2012 Sb., r. 2013. Autor: Martina Koutná.

ze smyslu a účelu tohoto ustanovení lze vyvodit, že za porušení podmínky se nebude považovat zaměstnání fyzické osoby (projektanta) odpovědné za přípravu projektu. Logicky musí existovat určitá osoba, která záměr připraví a která připraví projekt. Lze však pro právní jistotu a stranu bezpečnou konstatovat, že náklady na toho zaměstnance nelze zahrnout do způsobilých nákladů.

Druhým aspektem problematiky zahájení prací je definovat si a uvědomit si, jaký je smysl a účel této podmínky. Na to nám dává odpověď obecné nařízení o blokových výjimkách v bodě 28 (již výše uvedeno). Veřejná podpora má působit jako určitá počáteční investice (já osobně považuji veřejnou podporu za tzv. počáteční injekci) bez níž by nebylo možné daný projekt realizovat, nebo pokud by ho bylo možné realizovat, tak v delším časovém horizontu **v souladu s motivačním účinkem**. Dle čl. 8 odst. 2 obecného nařízení o blokových výjimkách se „podpora poskytnutá malým a středním podnikům podle tohoto nařízení považuje za podporu s motivačním účinkem, pokud příjemce před zahájením prací na projektu nebo činnosti předložil žádost o podporu členskému státu“. U velkých podniků pak musí být splněny další předpoklady dle odstavce 3 čl. 8 obecného nařízení o blokových výjimkách. Je třeba upřesnit, že zákon o investičních pobídkách váže okamžik zahájení prací nikoliv na předložení žádosti, ale vydání potvrzení určenou organizací. Tedy podmínku stanovenou v nařízení o blokových výjimkách zpřísňuje. V souladu s tímto článkem a v souladu s bodem 28 nalézáme odpověď na účel této podmínky. To je podpořit investice, které by bez veřejné podpory nebylo možné realizovat, a přilákat investory k investování právě v ČR. V případě, kdy investor zahájí práce před vydáním potvrzení, je zřejmé, že je projekt schopný samostatně realizovat a nepotřebuje „injekci“. Jeho projekt je životaschopný sám o sobě bez veřejné podpory ve formě investiční pobídky a poskytnout investiční pobídku tak ztrácí smysl.

Konkrétně ve vztahu k reálnému případu se k této problematice vyjadřuji v kapitole 7.

B) Strategická investiční akce

Dalším pojmem, který bude v této kapitole rozebrán, je tzv. strategická investiční akce dle § 1a odst. 1 písm. d) ve spojení s § 11a zákona o investičních pobídkách. Strategická investiční akce může získat investiční pobídku na základě § 1a odst. 1 písm. a) bod 5 ve formě hmotné podpory pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku.

Strategickou investiční akcí zákon rozumí investiční akci ve výrobě, která je schválena vládou, přičemž částka způsobilých nákladů je minimálně 500 mil. Kč, z této částky alespoň 250 mil. Kč musí být vynaloženo na pořízení strojního zařízení určeného pro výrobní účely, a je vytvořeno nejméně 500 nových pracovních míst. Strategickou investiční akcí je také investiční akce v oblasti technologických center schválena vládou, kdy způsobilé náklady tvoří minimálně 200 mil. Kč, z čehož 100 mil. Kč představují náklady vynaložené na stroje a musí dojít k vytvoření minimálně 120 pracovních míst.

Zákon ji vymezuje jako investiční akci ve výrobě, nebo v oblasti technologických center, to znamená, že ji není možné získat pro oblast strategických služeb. Schválení vládou je vyžadováno z toho důvodu, aby nedocházelo k zavázání se nad finanční možnosti státního rozpočtu. Přičemž dle typu investiční akce zákon stanoví minimální limity pro způsobilé náklady a minimální částku, která musí být z investice vynaložena na pořízení strojního zařízení a počet pracovních míst, který musí být vytvořen jako podmínka pro naplnění znaků strategické investiční akce.³⁹

§ 11a upravuje postup při poskytování investiční pobídky ve formě hmotné podpory pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku.⁴⁰ Nejprve určená

³⁹ § 1a odst. 1 zákona o investičních pobídkách:

d) strategickou investiční akcí

1. investiční akce ve výrobě schválena vládou, přičemž částka způsobilých nákladů je minimálně 500 000 000 Kč, z nichž alespoň 250 000 000 Kč je vynaloženo na pořízení strojního zařízení 16) určeného pro výrobní účely, a je vytvořeno alespoň 500 nových pracovních míst,

2. investiční akce v oblasti technologických center schválena vládou, přičemž částka způsobilých nákladů je minimálně 200 000 000 Kč, z nichž alespoň 100 000 000 Kč je vynaloženo na pořízení strojního zařízení, a je vytvořeno alespoň 120 nových pracovních míst,

⁴⁰

§ 11a

Postup při poskytování investiční pobídky ve formě hmotné podpory pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku

(1) Hmotnou podporu pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku pro strategickou investiční akci podle § 1a odst. 1 písm. a) bodu 5 poskytuje ministerstvo na základě dohody uzavřené mezi ministerstvem a příjemcem, kterému bylo vydáno rozhodnutí o příslibu.

(2) Dohoda o poskytnutí hmotné podpory pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku musí obsahovat

a) identifikační údaje účastníků dohody,

b) vymezení nákladů, na jejichž úhradu lze hmotnou podporu poskytnout,

c) výši hmotné podpory,

d) způsob a termín poskytnutí hmotné podpory,

e) způsob a termín zúčtování hmotné podpory,

f) způsob kontroly plnění sjednaných podmínek,

g) lhůtu a podmínky vrácení hmotné podpory nebo její poměrné části, pokud byla příjemcem čerpána nebo použita v rozporu s dohodou,

h) ujednání o vypovězení dohody, včetně lhůty pro její vypovězení.

organizace vypracuje posudek, a pokud z něj vyplyne, že by se mohlo jednat o strategickou investiční akci, je nezbytný proces schválení vládou. V případě, že vláda akci neschválí, nemůže být investiční projekt posuzován jako strategický. Ze znění zákona vyplývá, že nejprve bude vydáno rozhodnutí o příslibu investiční pobídky a až následně je uzavřena dohoda. Smluvní strany dohody tvoří ministerstvo a na straně druhé příjemce investiční pobídky. Základní náležitosti dohody stanoví odstavec druhý § 11. Tato hmotná podpora může být použita jen na účel, který je vymezen v rámci předmětné dohody. Příjemce investiční pobídky i ministerstvo mají právo dohodu vypovědět. Příjemce může dohodu vypovědět, pokud je ministerstvo v prodlení s výplatou hmotné podpory více než 60 dní. Ministerstvo pak může dohodu vypovědět v případech, kdy příjemce přestal splňovat všeobecné podmínky podle § 2 odst. 2 nebo neplní povinnosti vyplývající z dohody. Z posledně uvedeného je zřejmé, že na investiční pobídku v případě strategické investice se rovněž vztahují všeobecné podmínky uvedené § 2 odst. 2 a současně je možné (resp. s ohledem na strohost zákonných ustanovení o strategické investiční akci je to spíše nezbytnost než možnost) zakotvit v dohodě další povinnosti. Podle mého názoru **nevyjasněný a zákonem neřešený zůstává vztah ustanovení o strategické investiční akci dle § 1a odst. 1 písm. d) k specifickým podmínkám pro jednotlivé investiční akce v § 2 odst. 3 a odst. 4 a současně lhůtou pro splnění těchto podmínek v § 2 odst. 2 písm. d).** V této úpravě je zákon zcela mezerovitý a postrádá jakékoli bližší vymezení. V následujících řádcích se lze pokusit o naznačení, jakým způsobem by se dala tato ustanovení vyložit gramatickým výkladem:

Tím, že § 11a odst. 3 mluví o nesplnění všeobecných podmínek § 2 odst. 2, lze jednoznačně konstatovat, že strategická investiční akce musí být realizována na území

(3) Příjemce má právo dohodu vypovědět, pokud je ministerstvo v prodlení s výplatou hmotné podpory déle než 60 dnů. Ministerstvo má právo dohodu vypovědět, pokud příjemce přestal splňovat všeobecné podmínky podle § 2 odst. 2 nebo neplní povinnosti vyplývající z dohody.

(4) Hmotná podpora pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku je účelově určena a nemůže být použita na jiný účel, než je uvedený v dohodě.

(5) Výše hmotné podpory pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku stanovená v dohodě může činit až 5 % z celkových způsobilých nákladů, v závislosti na velikosti investiční akce, maximálně však 1 500 000 000 Kč v případě strategické investiční akce ve výrobě a maximálně 500 000 000 Kč v případě strategické investiční akce v oblasti technologických center. Pokud v rámci investiční akce dojde k zavedení nebo rozšíření výroby a současně vybudování nebo rozšíření technologického centra, může být příjemci hmotná podpora podle věty první navýšena až na 7 % z celkových způsobilých nákladů.

(6) Nedodržení podmínek sjednaných v dohodě podle odstavce 2 nebo nevrácení hmotné podpory ve stanoveném termínu je porušením rozpočtové kázně a bude postihováno odvodem za porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel.

ČR, musí být šetrná k životnímu prostředí a práce související s realizací investiční akce mohou být zahájeny nejdříve ode dne vydání potvrzení podle § 4 odst. 1.

Současně platí i poslední podmínka uvedená v § 2 odst. 2, která stanoví, že podmínky podle § 2 odst. 3 až odst. 5 mají být splněny nejdéle do tří let od vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky. Proto lze vyvodit, že pro strategickou investiční akci ve výrobě se aplikuje § 2 odst. 3 a pro strategickou investiční akci v oblasti technologických center § 2 odst. 4.

Dále bude vztah mezi ustanoveními o strategické investiční akci a minimálními limity v § 2 odst. 3 a odst. 4 ilustrován na strategické investiční akci ve výrobě. Minimální částka způsobilých nákladů činí 500 mil. Kč, přičemž alespoň 250 mil. Kč má být vynaloženo na pořízení strojního zařízení, které musí být určeno pro výrobní účely a musí být vytvořeno alespoň 500 nových pracovních míst. Jelikož se jedná o investiční akce ve výrobě, musí být splněny podmínky pro investiční akci ve výrobě, tyto podmínky stanoví § 2 odst. 3, tj.:

- a) vynaložit prostředky do oboru zpracovatelského průmyslu,
- b) zahájit výrobu,
- c) financovat částku 50 mil. Kč z vlastního kapitálu právnické osoby nebo vlastními prostředky podnikající fyzické osoby; za splnění této podmínky se nepovažuje vynaložení investičních prostředků vytvořených ze zisku dosaženého z investiční akce posuzované pro účely poskytnutí veřejné podpory,
- d) pořídit dlouhodobý hmotný a nehmotný majetek podle § 6a odst. 1 písm. a) bodu 1 nejméně v částce 100 mil. Kč., přičemž nejméně částka 50 mil. Kč musí být vynaložena na pořízení strojního zařízení, které je určeno pro výrobní účely, bylo pořízeno za tržní cenu, nebylo vyrobeno více než dva roky před pořízením a které nebylo předmětem dopisů.

V souvislosti s § 1a odst. 1 písm. d), které lze dle mého úsudku chápat jako speciální ustanovení k § 2 odst. 3 (a odst. 4 u technologického centra) je podmínka uvedena výše pod písmenem a) i b) bez konfliktu a musí být jednoznačně splněna i pro strategickou investiční akci ve lhůtě tří let ode dne vydání rozhodnutí o příslibu. Podmínka uvedená výše pod písmenem c) není rovněž nikterak dotčena § 1a odst. 1 písm. d) bod 1. To znamená, že v případě strategické investiční akce musí být minimálně částka

ve výši 50 mil. Kč financována z vlastních zdrojů a za splnění této podmínky se nepovažuje vynaložení investičních prostředků ze zisku dosaženého z investiční akce. Nad rámec podmínek stanovených v § 2 odst. 3 je zde stanovena extra podmínka vytvoření 500 nových pracovních míst.

Co lze však shledat za problematické, je podmínka uvedená výše pod písmenem d), tedy v zákoně v § 2 odst. 3 písm. b). Speciálně pro strategickou investiční akci jsou uvedeny uznatelné náklady, ty musí tvořit nejméně 500 mil. Kč, takže investice musí být minimálně ve výši 500 mil. Kč.⁴¹ Přičemž částka vynaložená na pořízení strojního zařízení je minimálně 250 mil. Kč. Částky uvedené pro „běžnou“ investiční akci ve výrobě, tj. minimální výše investice 100 mil. Kč a 50 mil. Kč na strojní zařízení zde neplatí. Lhůta pro splnění podmínek jsou tři roky. Je možné připustit diskuzi, zda se tříletá lhůta vztahuje na nová pracovní místa, která jsou uvedena v § 1a odst. 1 písm. d) bodu 1. a na vyšší hodnotu částky. Ohledně pracovních míst lze jednoznačně odpovědět, že nikoli, a to proto, že tříletá lhůta se vztahuje pouze na podmínky § 2 odst. 3 a podmínka vytvoření 500 pracovních míst pro strategickou investiční akci je zakotvena v rámci ustanovení, které definuje základní pojmy. Pokud jde o výši investice a částku, která musí být vynaložena na pořízení strojního zařízení, lze zákon vykládat dvěma způsoby, a to za prvé:

- **§ 1a odst. 1 písm. d) bod 1 je speciálním k § 2 odst. 3 písm. b), tj. k pořízení majetku a k té části majetku, kterou mají tvořit stroje, zákon nestanoví lhůtu pro splnění. Pak by bylo možné stanovit v dohodě dle § 11a. Lhůtu by však bylo možné stanovit maximálně na sedm let, což je dle § 6a odst. 2 doba, ve které musí být investiční akce ukončena.⁴²**
- **Druhou variantou by mohlo být, že výše investice 100 mil. Kč a 50 mil. Kč jako hodnota podílu strojů jsou minimální limity pro strategickou investiční akci ve výrobě a musejí být splněny ve lhůtě tří let. Částky nad těmito limity již budou záležet na lhůtě, kterou stanoví ministerstvo v dohodě. Lhůta však nesmí překročit pět let, příp. sedm let.**

⁴¹ Pojem investice není totožný s pojmem uznatelné náklady. Bude vysvětleno následovně.

⁴² Sedmiletá lhůta dle § 6a odst. 2 však nemusí platit pro strategickou investiční akci pro technologická centra, závisí to na výši uznatelných nákladů. Minimální výše uznatelných nákladů pro strategickou investiční akci v oblasti technologických center je totiž 200 mil. Kč, aby lhůta pro ukončení investiční akce byla sedm let, bylo by potřeba dosáhnout výše uznatelných nákladů v hodnotě 500 mil. Kč. Pokud by tedy uznatelné náklady nepřesáhly tuto částku, maximální možnou lhůtu pro splnění podmínek v oblasti technologických center by byla lhůta pěti let v souladu s § 6a odst. 2.

Spornou otázkou je také strojní zařízení, kdy v § 1a odst. 1 písm. d) je uvedeno u strojního zařízení ve výrobě, že musí být určeno pro výrobní účely a u strojního zařízení pro technologická centra, kde tato podmínka není, již dále není specifikováno nic bližšího. **Chtěl snad zákonodárce říct, že strojní zařízení v případě strategické investiční akce nemusí být určeno za tržní cenu, nemusí být vyrobeno více než dva roky před pořízením a může být odepisováno?** Z výkladu zákona to tak skutečně vyplývá. § 6a odst. 1, který definuje způsobilé náklady, nás odkazuje u majetku v poznámce pod čárou na zákon o účetnictví a u strojního zařízení nás odkazuje zpět na § 2 odst. 3 zákona o investičních pobídkách, který stanoví, že strojní zařízení musí být určeno pro výrobní účely, pořízeno za tržní cenu, nebylo vyrobeno více než dva roky před pořízením a nebylo předmětem odpisů. Jak by to bylo s majetkem v případě strategické investiční akce v oblasti technologického centra, kde by si žadatel zvolil jako uznatelné náklady mzdy? Pak bychom nemohli použít § 6a odst. 1 pro majetek, který nás odkazem vrací zpět. Podmínku novosti stanoví sice obecné nařízení o blokových výjimkách, ale kromě podmínky nové strojní zařízení blíže nevymezuje ostatní specifika dle zákona o investičních pobídkách, např. že nesmí být vyrobeno více než dva roky před pořízením. Z dikce zákona v souladu s nařízením o blokových výjimkách dovodíme to, že pro strategickou investiční akci musí investor pořídit nové strojní zařízení, které v případě výroby musí být se samotné povahy určeno pro výrobní účely. Otázkou je, zda takový výklad zamýšlel i samotný tvůrce zákona. Zbývalo by nám jediné použít argument, že § 2 odst. 2 písm. d) s odkazem na § 11a odst. 3 odkazuje na podmínky § 2 odst. 4, proto i zde musí být strojní zařízení pořízeno za tržní cenu, nesmí být vyrobeno více než dva roky před pořízením a nesmí být předmětem odpisů.

Posledním úskalím je výše hmotné podpory stanovená v § 11a odst. 5. **Výše podpory může být až 5 % ze způsobilých nákladů, což závisí na velikosti projektu, maximálně však 1 500 000 Kč v případě strategické investiční akce ve výrobě a maximálně 500 000 000 Kč v případě strategické investiční akce v oblasti technologických center. Ale ustanovení už nestanoví žádná kritéria, která by určovala, jak musí být velký projekt, aby výše podpory byla 5 %.** Ustanovení je značně benevolentní a ponechává značnou míru pro libovůli poskytovatele. Kde je hranice proto určení, zda výše podpory bude 3 % nebo 4 % atd.?

Další otázkou v rámci strategické investiční akce jsou uznatelné náklady. Například, budeme-li mít projekt v oblasti technologického centra, kde lze obecně volit mezi mzdou či majetkem jako uznatelnými náklady, a splní-li parametry pro strategickou investiční akci, je možné si uplatnit jako způsobilý náklad dvouleté mzdové náklady? Z jaké částky se počítá maximální výše hmotné podpory na kapitálovou investici? V zákoně je řečeno: „Výše hmotné podpory pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku stanovená v dohodě může činit až 5 % celkových způsobilých nákladů, v závislosti na velikosti investiční akce, maximálně však [...] 500 000 000 Kč v případě strategické investiční akce v oblasti technologických center.“ Pokud by tedy náklady na majetek byly např. 250 mil. Kč a dvouleté mzdové náklady celkem 350 mil. Kč (a žadatel si je vybere jako způsobilé náklady), počítala by se částka 5 % z 350 mil. Kč, i když je investiční pobídka ve formě hmotné podpory pro strategickou investiční akci účelově určena na pořízení majetku? Z dikce vágního ustanovení zákona se lze domnívat, že na základě § 6a odst. 2 v případě technologických center uznatelné náklady mohou tvořit mzdy.

C) Nové strojní zařízení

Novým strojním zařízením se rozumí majetek patřící do kapitoly 84, 85 a 90 nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 ze dne 23. července 1987 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku (dále jen „celní sazebník“).

Z vysokozdvíhových, patentových a jiných vozíků je možné do způsobilých nákladů vhodných na podporu podle § 6a zákona o investičních pobídkách zahrnout jen ty, které jsou určeny pro manipulaci ve výrobě. Nástroje a nářadí lze zahrnout do způsobilých nákladů, jen pokud se jedná o dlouhodobý hmotný majetek, který lze zařadit pod kapitoly 84, 85 a 90 celního sazebníku a který je využíván ve výrobě. Parkoviště a ostatní komunikace, které nepatří do kapitoly 84,85 a 90 celního sazebníku, nebylo možné před novelou zahrnout do způsobilých nákladů, ale bylo ho možné jako dlouhodobý majetek, pokud byl pořízen v souvislosti s podpořenou investiční akcí, zařadit do minimální výše investice podle § 2 odst. 2 písm. e) zákona o investičních pobídkách, ve znění účinném do 11. července 2012. Po novele účinné od 12. července 2012 lze do způsobilých nákladů zahrnout stavby (dříve bylo v zákoně budovy), proto i parkoviště lze zahrnout do stavby. O tom, zda parkoviště lze chápat jako stavbu nebo jen povrchovou úpravu pozemku, se

vedou diskuze.⁴³ Původně byly pozemní komunikace chápány jen jako povrchová úprava pozemku, takže přestože byly stavbou podle veřejného práva, judikatura je nechápala jako stavbu ve smyslu občanskoprávním. V současnosti se judikatura přiklání k tomu, že pozemní a místní komunikace může být samostatnou věcí a stavbou v občanskoprávním smyslu.⁴⁴

D) Nové pracovní místo

Nové pracovní místo je definováno jako „místo, které je vytvořené v přímé souvislosti s investiční akcí a znamená nárůst počtu pracovních míst ve srovnání s průměrem za posledních 12 měsíců, ve kterých bylo vydáno potvrzení podle § 4 odst. 1 a které je obsazené zaměstnancem, který má sjednán pracovní poměr na dobu neurčitou a je občanem ČR nebo státním příslušníkem jiného členského státu EU nebo jeho rodinným příslušníkem“.⁴⁵ Zákon požaduje, aby pracovní poměr byl sjednán na dobu neurčitou. V praxi však může nastat situace, kdy pracovník odejde na mateřskou a rodičovskou dovolenou a toto místo může být obsazeno jen zástupem za mateřskou dovolenou, tzn. zastupující pracovník může mít sjednán pracovní poměr jen na dobu určitou, a to po dobu zástupu. V rámci zmírnění podmínek je poskytovatelem umožněno považovat takto vytvořené místo za obsazené. U pracovníka s částečným pracovním úvazkem se započítává příslušný zlomek pracovní jednotky. Otázkou je, jakým způsobem se nárůst počtu pracovních míst počítá. Vzhledem k tomu, že žadatelem a účastníkem řízení je společnost jako právnická osoba, příp. podnikající fyzická osoba, která deklaruje nárůst počtu pracovních míst, mělo by k výpočtu docházet za společnost. Přestože vytvoří pracovní místa v souvislosti s určitou provozovnou, mělo by se jednat o čistý nárůst za společnost. Jiný mechanismus by neměl přicházet v úvahu. Kdyby bylo přistoupeno na to, že by se nárůst počtu pracovních míst počítal za investiční akci, mohlo by docházet k jejímu zneužívání, a to například u investiční akce rozšíření technologického centra, kdy byl nárůst posuzován na základě přírůstku pracovních míst v rámci technologického centra za posledních 12 měsíců, v tomto výpočtu tedy nebyl brán v potaz případný nárůst nebo pokles počtu pracovních míst ve výrobě. Mohlo by docházet k umělému nárůstu počtu pracovních míst a převádění stávajících míst na „uměle – nově“ vytvořené pozice.

⁴³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne ze dne 20. března 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000.

⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. října 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005.

⁴⁵ § 1a odst. 1 písm. j) zákona o investičních pobídkách.

Dalším argumentem pro počítání vytvořených pracovních míst je, že obecné nařízení o blokových výjimkách hovoří o podpoře podniku. Jak již bylo v kapitole 2. 1. 2 uvedeno podnikem lze rozumět každý subjekt vykonávající hospodářskou činnost, a to bez ohledu na jeho právní formu. Jsou to osoby samostatně výdělečně činné a rodinné podniky, které vykonávají řemeslné či jiné činnosti a obchodní společnosti nebo sdružení, která běžně vykonávají hospodářskou činnost.⁴⁶ Nařízení o blokových výjimkách používá výraz „enterprises“, což se v překladu různí, lze si výraz vyložit jako podnik, firma, závod. V českém právu tyto pojmy nejsou totožné. Český překlad obecného nařízení o blokových výjimkách používá výraz podnik. Obecně se lze domnívat, že pod pojmem podnik v právu evropském se rozumí podnikatel ve významu českého práva (nikoli podnik v českém významu). Čl. 2 bod 7 nařízení o blokových výjimkách při vymezení pojmu podnik odkazuje na výše citovanou přílohu I.

E) Způsobilé náklady

Způsobilé náklady, které vstupují pro výpočet maximální výše veřejné podpory, tvoří buď hodnota dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku, nebo mzdových nákladů. V případě projektu v oblasti výroby budou způsobilé náklady tvořeny vždy majetkem, v případě projektu v oblasti technologických center nebo center strategických služeb má žadatel na výběr mezi majetkem nebo mzdovými náklady. Žadatel si musí ve fázi předkládání záměru zvolit, vůči kterým nákladům bude chtít podporu uplatňovat. Tuto volbu již nelze po podání záměru měnit, ani není možné v průběhu realizace investiční akce tyto varianty kombinovat. Pojem mzdové náklady není zákonem definován, ale s ohledem na obecné nařízení o blokových výjimkách, které stanoví v čl. 2 odst. 15, že „mzdovými náklady se rozumí celková částka, kterou má příjemce podpory skutečně zaplatit ve vztahu k danému pracovnímu místu, která zahrnuje: hrubou mzdu před zdaněním, povinné příspěvky, například poplatky na sociální zabezpečení a náklady na péči o nezaopatřené dítě a rodiče“, a vzhledem k obecnému chápání (povědomí o) pojmu mzdové náklady⁴⁷, zahrnují mzdové náklady hrubou mzdu zaměstnanců na nově vytvořených pracovních místech, včetně povinných odvodů na sociální a zdravotní pojištění placené zaměstnavatelem. Do hodnoty se započítají pouze nová pracovní místa

⁴⁶ Příloha č. 1 obecné nařízení o blokových výjimkách.

⁴⁷ GOLLA, Petr. Mzdové náklady zaměstnavatele versus hrubá mzda ve světě. In: *Finance.cz* [online]. [cit. 2012-10-07]. Dostupné z: <http://www.finance.cz/zpravy/finance/235328-mzdove-naklady-zamestnavatele-versus-hruba-mzda-ve-svete/>

vytvořená během 24 měsíců, které bezprostředně následují po měsíci, ve kterém bylo místo obsazeno. Do toho počtu lze však zahrnout pouze ta místa, která byla vytvořena obsazena ode dne vydání potvrzení určenou organizací ve lhůtě do tří let ode dne vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky. Současně je stanoven strop maximální výše podpory tím, že zákon omezuje výši měsíčních mzdových nákladů na jednoho zaměstnance, když stanoví, že „do hodnoty měsíčních mzdových nákladů vynaložených na nové pracovní místo lze měsíčně zahrnout maximálně trojnásobek průměrné mzdy v národním hospodářství za 1. až 3. čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího kalendářnímu roku, ve kterém žadatel předložil záměr“.⁴⁸

F) Pojem uznatelné náklady vs. investice

Kromě mzdových nákladů mohou být způsobilé náklady dle § 6a zákona o investičních pobídkách tvořeny také majetkem, v případě investiční akce ve výrobě to musí být vždy majetek. Může jít o dlouhodobý hmotný majetek ve formě strojního zařízení dle § 2 odst. 3 písm. b) nebo dle § 2 odst. 4 písm. a), ve formě pozemků nebo staveb nebo může jít o dlouhodobý nehmotný majetek. Hodnota pozemků, staveb nebo dlouhodobého nehmotného majetku může tvořit maximálně polovinu hodnoty strojního zařízení zahrnutého do způsobilých nákladů.⁴⁹ Pojem uznatelné náklady se používá jako synonymum pro způsobilé náklady, jsou to náklady, které splňují podmínky pro to, aby byly podpořeny, tj. aby vstoupily pro výpočet maximálně výše veřejné podpory. Od pojmu způsobilé náklady je třeba rozlišovat pojem investice. Investicí se rozumí pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku. Investice je zpravidla totožná s pojmem způsobilé náklady, ale obecně může být vyšší. Protože ne vše, co je zahrnuto do investice, splňuje podmínky pro zahrnutí do způsobilých nákladů. Výše uvedené lze ilustrovat na příkladu. Investor plánuje proinvestovat 150 mil. Kč do výroby, a to 60 mil. Kč do strojního zařízení, 40 mil. do budovy, 20 mil. na pozemek a 30 mil. Kč do dlouhodobého nehmotného majetku. Pozemek, stavby a dlouhodobý nehmotný majetek může být do způsobilých nákladů zahrnut maximálně do výše hodnoty strojního zařízení (tedy do 60 mil. Kč), tj. způsobilé náklady budou 120 mil. Kč (nikoli 150 mil. Kč, to je výše investice), neboť hodnota strojního zařízení je 60 mil. Kč, a proto hodnota

⁴⁸ § 6a odst. 1 písm. b) bod 2. zákona o investičních pobídkách.

⁴⁹ Dle dikce v § 6a odst. 1 písm. a) zákona o investičních pobídkách: „...a to až do výše hodnoty strojního zařízení zahrnuté do způsobilých nákladů.“

způsobilých nákladů ve formě pozemků, staveb a dlouhodobého nehmotného majetku může být také jen do výše 60 mil. Kč. Současně stanoví další upřesňující požadavek obecné nařízení o blokových výjimkách v čl. 13 odst. 7. Dle tohoto článku hodnota investice do dlouhodobého nehmotného majetku může tvořit maximálně 50 % z celkové hodnoty způsobilých nákladů v případě velkých podniků. Tuto omezující podmínku nestanoví nařízení pro malé a střední podniky, ale upřesňuje ji zákon o investičních pobídkách, resp. zpřísňuje tím, že stanoví stejné podmínky, jak pro malé podniky, střední podniky, tak pro velké podniky. Dle zákona o investičních pobídkách musí minimálně polovinu způsobilých náklad tvořit strojní zařízení, to znamená, že i v případě malých a středních podniků je výše investice do nehmotného majetku omezena maximálně na polovinu způsobilých nákladů.

Přičemž zákon stanoví, že do způsobilých nákladů se zahrnuje hodnota strojního zařízení celá, zatímco v případě pozemku, staveb nebo dlouhodobého nehmotného majetku může jít o část hodnoty nebo celou hodnotu.

G) Zachování pracovního místa

Podmínka zachování (ať už projektu, resp. investice nebo pracovních míst) vychází z pravidel pro poskytování veřejné podpory obecně v rámci Evropské unie. Cílem je, aby podpořený projekt zůstal v regionu a aby investor poté, co vyčerpá podporu, účelově neodešel do jiného regionu.⁵⁰ Pracovní místa, která vstoupila pro výpočet maximální výše veřejné podpory jako uznatelné náklady, stejně tak pracovní místa odpovídající splnění všeobecných podmínek, musí být zachována, a to po dobu uplatňování investiční pobídky v případě slevy na dani z příjmů, nejméně však pět let. Lhůta se počítá od vzniku prvního pracovního poměru na každém podporovaném pracovním místě. **Formulaci první pracovní poměr lze vykládat tak, že v rámci projektu je vytvořena určitá pozice a po uplynutí lhůty pro splnění podmínek, je-li pozice obsazena, už musí být udržena, i když bude docházet k fluktuaci, pozice musí být zachována pět let ode dne, kdy bylo místo poprvé obsazeno.**

H) Zachování investice

Dlouhodobý hmotný a nehmotný majetek, na který byla poskytnuta investiční pobídka, musí být zachováván v souladu s § 6a odst. 2 po dobu uplatňování investiční

⁵⁰ KINCL, Michael. *Investiční pobídky jako forma veřejné podpory*. Praha: Linde nakladatelství s.r.o., 2003, s. 29.

pobídky ve formě slevy na dani z příjmů, nejméně však po dobu pět let od ukončení investiční akce. V případě technologických center a za předpokladu, že si žadatel vybral jako způsobilé náklady mzdové náklady, musí být zachován dlouhodobý hmotný a nehmotný majetek podle § 2 odst. 4 písm. a) po dobu uplatňování slevy na dani z příjmů, nejméně však pět let ode dne splnění podmínky podle § 2 odst. 4 písm. a).

Obecně se tedy rozlišuje zachování majetku v rámci způsobilých nákladů a zachování majetku dle § 2 odst. 3 až 5, stejně tak je tomu u pracovních míst. Mohou nastat tyto modelové situace podle typu investiční akce, které nemusí být ze zákona zcela zřejmé:

1, V případě investiční akce ve výrobě příjemce je povinen zachovat majetek v rozsahu odpovídajícímu skutečnému čerpání podpory, nejméně však v rozsahu odpovídajícím splnění všeobecných podmínek dle § 2 odst. 3, a to po dobu uplatňování slevy na dani z příjmů, nejméně však pět let od ukončení investiční akce. Investor ve výrobě nemá povinnost zachovávat pracovní místa.

2, V případě strategických služeb, kdy budou způsobilé náklady tvořit majetky dle volby žadatele, příjemce musí opět zachovat tento majetek po dobu uplatňování investiční pobídky ve formě slevy na dani z příjmů, nejméně pět let od dokončení investiční akce, ale také musí zachovat nejméně 40 (resp. 100) nově vytvořených a obsazených míst. Pokud si příjemce investičních pobídek zvolí mzdové náklady jako náklady vhodné na podporu, musí zachovat podpořená nová pracovní místa a obsazení těchto míst v počtu odpovídajícímu skutečné výši dosud čerpané podpory, nejméně však v počtu, který odpovídá splnění všeobecných podmínek, a to po dobu uplatňování investiční pobídky ve formě slevy na dani, nejméně však pět let ode dne vzniku prvního pracovního poměru na každém podporovaném pracovním místě.

3, U technologického centra musíme rozlišit několik situací. Jednak má investor na výběr, zda způsobilé náklady budou tvořit mzdy nebo majetek a jednak je tu současně všeobecná podmínka vytvoření určitého počtu pracovních míst a všeobecná podmínka pořízení majetku (na rozdíl od výroby, kde není všeobecná podmínka vytvoření pracovních míst a způsobilé náklady jsou vždy majetky a na rozdíl strategického centra, kde jsou všeobecnou podmínkou jen pracovní místa bez požadavku pořízení majetku, ale způsobilé náklady mohou být jak majetky, tak mzdy). Z toho může nastat následující:

a) Pokud budou tvořit způsobilé náklady majetky, musí příjemce investičních pobídek zachovávat tento majetek po dobu uplatňování slevy na dani z příjmů, nejméně však 5 let od ukončení investiční akce, a to v rozsahu odpovídajícím skutečnému čerpání investiční pobídky, nejméně však v rozsahu odpovídajícím splnění všeobecné podmínky podle § 2 odst. 4 písm. a). I v tomto případě příjemce investičních pobídek musí zachovat nová pracovní místa podle § 2 odst. 4, přestože je způsobilým nákladem majetek.

b) V případě, že uznatelné náklady budou mzdy, je pak příjemce investiční pobídky povinen zachovat majetek v rozsahu dle § 2 odst. 4 a), tj. v rozsahu odpovídajícím plnění všeobecných podmínek. Lhůta pěti let se ale počítá od rozdílného okamžiku, a to od splnění podmínky podle § 2 odst. 4 písm. a), tedy pět let ode dne splnění podmínky pořízení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku. Současně příjemce investiční pobídky je povinen zachovat všechna nová pracovní místa a obsazení těchto míst v počtu odpovídajícímu skutečné výši dosud čerpané podpory, nejméně však v počtu, který odpovídá splnění všeobecných podmínek, a to po dobu uplatňování investiční pobídky ve formě slevy na dani z příjmů, nejméně však pět let ode dne vzniku prvního pracovního poměru na každém podporovaném pracovním místě.

Další otázkou související se zachováním majetku je to, zda musí být zachován konkrétní majetek, resp. konkrétní zařízení či vybavení, nebo zda může být v rámci zastarání či rychlých technologických změn nahrazen majetkem novým. Odpověď nalezneme v č. 13 odst. 2 obecného nařízení o blokových výjimkách, podmínce zachování nebrání ani výměna zařízení, které zastarává z důvodu rychlých technologických změn, pokud dotyčná hospodářská činnost zůstane v daném regionu zachována. Účelem podmínky zachování dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku je zajištění skutečného a trvalého příspěvku investice k rozvoji regionu, proto musí předmětná investice zůstat v daném regionu po minimální zákonem stanovenou dobu po její realizaci. Toto pravidlo nebrání výměně strojů a zařízení, která mohou v důsledku rychlých technologických změn zastarat, a to za podmínky, že činnost zůstane v daném regionu zachována po minimální stanovenou dobu. Společnost je povinna zachovat konkrétní

majetek, na který čerpala investiční pobídku. U investiční pobídky ve formě slevy na dani z příjmů při kontrole Ministerstvem financí a územními finančními orgány dochází ke kontrole konkrétního majetku. To však nebrání výměně konkrétního majetku za konkrétní majetek v případě zastarání, poškození nebo v důsledku rychlých technologických změn apod.

CH) Právní fikce dokončení investiční akce

V souladu s čl. 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách je příjemce povinen bez zbytečného odkladu po dokončení investiční akce zaslat ministerstvu oznámení o tom, kdy byla investiční akce dokončena a v jakém rozsahu. Pokud tak neučiní, pětiletá lhůta pro zachování majetku začne běžet prvním dnem následujícím po dni, kdy uplyne pět let ode dne vydání rozhodnutí o příslibu dle § 5 odst. 4 nebo § 5a zákona o investičních pobídkách. V případě, že způsobilé náklady přesahují částku 500 mil. Kč, začne běžet lhůta pro zachování majetku prvním dnem následujícím po dni, kdy uplyne sedm let od vydání rozhodnutí o příslibu dle § 5 odst. 4 nebo § 5a zákona o investičních pobídkách. Lhůta pro zachování je dle zákona v souladu s obecným nařízením o blokových výjimkách pět let. Dle uvedeného nařízení plyne pětiletá lhůta po dokončení investiční akce.

Z toho plyne, že lze nepřímo ze zákona na základě obecného nařízení o blokových výjimkách vyvodit, že celá investiční akce by měla být dokončena do pěti let (příp. sedmi) ode dne vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky. Lze to názorně ilustrovat na několika situacích, které mohou nastat, přičemž mezníkem je právě pět let (resp. sedm let za předpokladu, že způsobilé náklady přesahují 500 mil. Kč) ode dne vydání rozhodnutí o příslibu, od kterých se následně počítá lhůta pro zachování:

1. Příjemce dokončí investiční akce dříve, než uplyne pět let ode dne vydání rozhodnutí o příslibu (příp. sedm let v případě, když investiční akce přesahuje částku způsobilých nákladů ve výši 500 mil. Kč) a zašle ministerstvu oznámení o tom, kdy byla investiční akce dokončena. Pětiletá lhůta běží ode dne dokončení investiční akce, které bylo ministerstvu oznámeno.

2. V případě, že investor neoznámí ukončení investiční akce, běží pětiletá lhůta pro zachování od prvního dne následujícího po dni, kdy uplynulo pět (příp. sedm let) ode dne vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky dle § 5 odst. 4 nebo 5a zákona o investičních pobídkách. Přičemž dále můžeme rozlišit tyto případy:

a) Příjemce ve skutečnosti dokončil investiční akci před uplynutím pětileté lhůty (příp. sedmileté lhůty), ale toto dřívější dokončení neoznámil ministerstvu. Pak je za své neoznámení sankcionován tím, že se mu prodlužuje lhůta, od které se počítá pět let pro zachování.

b) Opačný případ, kdy příjemce dokončí investiční akci později než pět let (příp. sedm) ode dne vydání rozhodnutí o příslibu, by neměla nastat. Zákon sice přímo neuvádí, že investiční akce by měla být dokončena do pěti let, ale lze to odvodit nepřímou.

V § 6a odst. 2 poslední dvě souvětí zákona o investičních pobídkách v souladu s obecným nařízením o blokových výjimkách je konstruována právní fikce. Představme si situaci, že příjemce dokončí investiční akci až po uplynutí pěti let (příp. sedmi set) – např. osm let bude trvat dokončení investiční akce a tuto skutečnost neoznámí ministerstvu. Pak by mu pětiletá lhůta pro zachování běžela ještě před tím, než bude samotná investiční akce dokončena. Protože zákon stanoví, že v případě, že příjemce neoznámí – a nerozlišuje přitom neoznámení pouze při dřívějším dokončení investiční akce než je pět let ode dne vydání rozhodnutí o příslibu, nebo později než po pěti letech – tak lhůta pro zachování vždy běží prvním dnem po uplynutí pěti let (příp. sedmi) od vydání rozhodnutí. To by znamenalo, že v případě, kdy byla investiční akce dokončena za osm let a příjemce by to ministerstvu neoznámil, dle zákona by mu lhůta pro zachování trvala pouze dva roky od dokončení investiční akce, což je v rozporu s tím, co stanoví obecné nařízení o blokových výjimkách.

Jako řešení lze navrhnout dvě možnosti. Bud investiční akce musí být ukončena do pěti (příp. sedmi) let od vydání rozhodnutí o příslibu bez dalšího. Nebo by se dalo uvažovat o variantě, kdy pokud společnost ministerstvu oznámí již v záměru při podání žádosti, že předpokládá, že investiční akce bude ukončena např. za osm, bylo by možné toto připustit a pak by se počítala lhůta zachování od skutečného dokončení projektu. Otázkou je, zda je tato varianta shodná se samotným principem veřejné podpory, která by měla sloužit jako počáteční injekce. Reálné obavy plynou z toho, zda by v praxi nedocházelo k zneužívání. Mohly by se objevit případy, jelikož to zákon nekoriguje, kdy příjemce uvede v žádosti, že investiční akci ukončí například za osm let, ale před uplynutím této lhůty ministerstvu oznámí, že investiční akce se zpozdí a projekt bude ukončen za deset. Zde panuje reálná obava, že by si investor neustále přidával majetek, který by chtěl podpořit. Kde byla ona mez pro ukončení? A jak by se řešil případ, kdy by

společnost v záměru uvedla, že dokončí investiční akci za osm let, ale pak by se zpozdila a neoznámila by ministerstvu, že investiční akce bude ukončena později. Pak by opět nastoupila zákonná dikce a lhůta pro zachování by se počítala prvním dnem následujícím po dni, kdy uplynulo pět (příp. sedm) let ode dne vydání rozhodnutí o příslibu, což je absurdní.

Závěrem lze uzavřít, že celá investiční akce by měla být dokončena do pěti let ode dne vydání rozhodnutí o příslibu dle § 5 odst. 4 nebo § 5a zákona o investičních pobídkách, případně sedm let, je-li výše způsobilých nákladů nad 500 mil. Kč. V případě, že se tak nestane, nemůže si příjemce investičních pobídek zahrnout náklady vynaložené po této lhůtě do způsobilých nákladů (pokud by je totiž zahrnul, znamenalo by to, že investiční akce není dokončena).

1) Zákaz dvojí podpory

V souladu s § 6a odst. 1 zákona o investičních pobídkách na způsobilé náklady, které jsou podpořeny v rámci investičních pobídek,⁵¹ nesmí být poskytnuta žádná jiná veřejná podpora. Tato formulace odpovídá i článku 7 odst. 2 obecného nařízení o blokových výjimkách, dle kterého „podporu vyňatou tímto nařízením lze kumulovat s další státní podporou vyňatou podle tohoto nařízení, pokud se tato opatření podpory týkají různých vyčíslitelných způsobilých nákladů“. Někdy panuje mylná interpretace, že investice nesmí být podpořena dvakrát, ale to zákon ani uvedené nařízení nestanoví a bylo by to stanovení podmínek nad rámec zákona v neprospěch příjemců investičních pobídek. Jak již bylo uvedeno výše, investice není totožná s pojmem způsobilé (uznatelné) náklady. Zpravidla se výše investice rovná výši způsobilých nákladů, ale není a nemusí tomu tak být vždy. Výše už byl ilustrován příklad, kdy investor plánuje proinvestovat 150 mil. Kč do výroby, a to 60 mil. Kč do strojního zařízení, 40 mil. do budovy, 20 mil. Na pozemek a 30 mil. Kč do dlouhodobého nehmotného majetku. Pozemek, stavby a dlouhodobý nehmotný majetek může být do způsobilých nákladů zahrnut maximálně do výše hodnoty strojního zařízení, tj. způsobilé náklady budou 120 mil. Kč (nikoli 150 mil. Kč, to je výše investice), neboť hodnota strojního zařízení je 60 mil. Kč, a proto hodnota způsobilých nákladů ve formě pozemků, staveb a dlouhodobého nehmotného majetku může být také jen do výše 60 mil. Tu část hodnoty, kterou si nezahrne do způsobilých

⁵¹ § 6a odst. 1: „Způsobilými náklady jsou náklady vynaložené po dni vydání potvrzení podle § 4 odst. 1, které se vztahují k investiční akci, na které nebyla dosud poskytnuta žádná veřejná podpora....“

nákladů (30 mil. Kč), s výjimkou strojů, které musí být zahrnuty celé do způsobilých nákladů, si může klidně nechat podpořit zcela z jiného programu, na základě něhož se poskytuje veřejná podpora, pokud to podmínky takové programu nevyklučují. Není umožněno, aby si investor majetek zahrnutý do investice uplatnil dvakrát v rámci investičních pobídek (resp. v rámci jiné investiční akce). Tedy například to, co nezahrne do způsobilých nákladů v rámci výroby, by si nechal podpořit v rámci investiční akce v oblasti technologického centra. Tento způsob dvojího podpoření investice by narážel na všeobecné podmínky zákona o investičních pobídkách. Pokud si jednou pořídím nějaký majetek, nemohu ho logicky pořídít dvakrát. Vyloučen je tak případ, že by si investor například zahrnul budovu jak do projektu na technologická centra, tak do projektu na výrobu.

3. Postupy veřejné správy v oblasti veřejné podpory

Na základě ustanovení § 8 zákona o investičních pobídkách se při rozhodování podle zákona o investičních pobídkách postupuje podle správního řádu, ledaže by zákon o investičních pobídkách stanovil něco jiného.

V této kapitole budou nejprve objasněny některé pojmy a instituty správního řízení⁵² a poté bude správní řád aplikován na jednotlivé postupy státní správy při poskytování investičních pobídek a tento postup bude porovnán s režimem poskytování dotací dle rozpočtových pravidel, na něž se správní řád nepoužije.

⁵² Přičemž s ohledem na rozsah práce se tato rigorózní práce zabývá správním řízením pouze v obecné rovině, a to jen vybranými instituty správního práva a až následně jsou aplikovány vybrané instituty správního řízení, se kterým se ministerstvo setkává v praxi při poskytování investičních pobídek.

3. 1. Správní řízení

„Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.“⁵³

Správní řízení je obsahově pojmem užším než výraz „správní proces“, který vyjadřuje postup správního orgánu při realizaci jeho kompetencí. V teorii správního práva se správní právo chápe jako **správní řízení ve formálním smyslu**, a to podle části druhé a třetí správního řádu (užší a klasické pojetí), jehož účelem je vydání individuálního správního aktu. V širším významu správní právo zahrnuje veškeré postupy v oblasti veřejné správy, a to včetně vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení podle části čtvrté správního řádu, rovněž proces vydávání opatření obecné povahy a uzavírání veřejnoprávních smluv.⁵⁴

Správní řízení je dle zákonné definice v souladu s § 9 správního řádu postup správního orgánu, který směřuje k vydání individuálního správního aktu (aktu aplikace správního práva), tím je správní rozhodnutí, které může mít podobu deklaratorního nebo konstitutivního aktu. Konstitutivním rozhodnutím se zakládají, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby, zatímco deklaratorním rozhodnutím se práva nebo povinnosti určité osobě deklarují, tj. prohlašuje se, zda určitá osoba práva nebo povinnosti má či nemá. Příkladem konstitutivního rozhodnutí je rozhodnutí o sankci za spáchaný přestupek, příkladem deklaratorního rozhodnutí může být rozhodnutí o tom, zda určitá osoba je či není účastníkem řízení.⁵⁵

Tento postup směřující k vydání rozhodnutí upravený procesními normami správního práva lze rozdělit na několik fází,⁵⁶ a to:

⁵³ § 9 správního řádu.

⁵⁴ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 30.

⁵⁵ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 32.

⁵⁶ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 30.

VOPÁLKA, Vladimír. Správní řízení. In HENDRYCH, Dušan, POMAHAČ, Richard, KOPECKÝ, Martin a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 367.

- (1) postup před zahájením správního řízení,
- (2) zahájení správního řízení,
- (3) zjišťování podkladů pro vydání správního rozhodnutí,
- (4) zajišťovací prostředky,
- (5) vydání rozhodnutí – ukončení řízení,
- (6) přezkumné prostředky,
- (7) příp. exekuce.

Ne vždy musí správní řízení projít všemi fázemi (např. nebudou použity prostředky k zajištění průběhu řízení nebo nedojde k vydání rozhodnutí, ale řízení bude zastaveno podle § 66 správního řádu⁵⁷), přičemž současně se zahájením správního řízení souvisí již postup před zahájením. Správním řízením může být i procesní postup podle zvláštního zákona, který naplňuje znaky podle § 9 správního řádu, i když výslovně není ve zvláštním zákoně označen výrazem „správní řízení“. Pro určení, zda procesní postup upravený zvláštním zákonem spadá pod definici v § 9 správního řádu, je třeba posuzovat materiální obsah rozhodnutí, nikoli pouze jeho formální obsah.⁵⁸ Kromě vydávání rozhodnutí ve správním řízení formou individuálního správního aktu se veřejná správa realizuje také formou vydávání abstraktních správních aktů (např. obecně závazné vyhlášky), vydáváním opatření obecné povahy a uzavíráním veřejnoprávních smluv. Avšak jak již bylo jednou výše uvedeno, správním řízením se zpravidla rozumí pouze procesní postup správního orgánu za účelem vydání individuálního správního aktu.

Postavení osob, o jejichž právech nebo povinnostech se konstitutivně rozhoduje, nebo jejichž práva nebo povinnosti se deklarují je v nerovném, resp. podřazeném postavení vůči správnímu orgánu, který autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech těchto osob. Správní orgán svým způsobem představuje stranu správního řízení (resp. subjekt správního řízení), která zastupuje veřejný zájem, ale současně je to ten, kdo disponuje veřejnou mocí vrchnostensky rozhodnout. „Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné

⁵⁷ Zejména z tohoto důvodu zákonná definice uvádí, že **účelem** je vydat rozhodnutí, to znamená, že správní řízení směřuje k vydání rozhodnutí, ale nakonec meritorní rozhodnutí nemusí být vydáno, protože řízení bude např. zastaveno.

⁵⁸ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 31.

moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle státu.“⁵⁹ Z výše uvedeného nálezu Ústavního soudu plyne, že správní orgán je spolu s účastníky řízení subjektem správního řízení, ale současně je to orgán, který má pravomoc vrchnostensky vystupovat a rozhodovat vůči účastníkům řízení.

⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II. ÚS 75/93.

3. 2. Správní řád – vymezení rozsahu působnosti, subsidiární použití správního řádu a vztah ke zvláštním předpisům

Správní řád představuje kodex procesních norem v oblasti veřejné správy a kromě správního řízení upravuje i další postupy činnosti správních orgánů, vždy se však jedná o vrchnostenskou veřejnou správu. „Správní řád tedy upravuje veškerý autoritativní postup správních orgánů vůči adresátům veřejné správy v podobě tzv. vrchnostenské veřejné správy.“⁶⁰ Působnost správního řádu můžeme vymežit jednak pozitivně, jednak negativně. Pozitivní působnost vymezuje oblast, ve které správní orgán vykonává svou pravomoc, nebo okruh postupů, na který zákon dopadá. To znamená, že můžeme pozitivně vymežit působnost správního řádu podle okruhu subjektů, na které se vztahuje, nebo podle věcné působnosti. Správní řád se použije při postupech orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. Zákon pro ně zavedl legislativní zkratku „správní orgán“. Tento pojem jako legislativní zkratku používá i zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s.ř.s.“), čímž se zachovává jednotná terminologie.⁶¹

Za správní orgán považujeme:

- (1) orgán moci výkonné, kterými jsou ministerstva a další ústřední orgány státní správy,
- (2) orgán územního samosprávného celku, tj. orgány obcí, krajů a hlavního města Prahy (jak v samostatné, tak v přenesené působnosti),
- (3) jiné orgány za předpokladu, že vykonávají působnost v oblasti veřejné správy – jedná se o „pojistku“ pro případ, že by orgán nespadal pod některou z definic v § 1 odst. 1 správního řádu, např. Nejvyšší kontrolní úřad, Česká národní banka,⁶²

⁶⁰ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 2.

⁶¹ Pojem správní úřad je obsahově užší než správní orgán a vychází z čl. 79 Ústavy České republiky, rozumí se jím orgán moci výkonné. JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 5.

⁶² VOPÁLKA, Vladimír. Správní řízení. In HENDRYCH, Dušan, POMAHAČ, Richard, KOPECKÝ, Martin a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 372.

(4) právnické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, tzn. veřejnoprávní korporace, profesní komory a právnické osoby veřejného nebo soukromého práva pokud jim je zákonem svěřen výkon veřejné správy, např. státní fondy, burza cenných papírů,⁶³

(5) fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, např. lesní stráž podle zákona č. 289/1995 Sb. o lesích a o změně a o doplnění některých zákonů (lesní zákon), myslivecká stráž podle zákona č. 449/2001 Sb. o myslivosti.⁶⁴

Na tyto subjekty se správní řád aplikuje za předpokladu, že vykonávají působnost v oblasti veřejné správy. To znamená, že správní orgány vykonávají svou pravomoc navenek vůči adresátům veřejné správy. Současně se musí jednat o výkon vrchnostenské moci.

Věcná působnost správního řádu zahrnuje v souhrnu následující:

- (1) základní zásady činnosti správních orgánů (viz kapitola 3. 3.),
- (2) vydávání individuálních správních aktů podle druhé a třetí části správního řádu (tj. správní řízení v užším slova smyslu),
- (3) správní exekuce dle § 103 a násl. správního řádu,
- (4) vydávání vyjádření, osvědčení a sdělení podle části čtvrté správního řádu,
- (5) uzavírání veřejnoprávních smluv podle části páté,
- (6) vydávání opatření obecné povahy podle části šesté,
- (7) projednávání stížností dle § 175 správního řádu.⁶⁵

Negativně je vymezena působnost správního řádu v § 1 odst. 3, dle kterého se správní řád nepoužije pro občanskoprávní, obchodněprávní a pracovněprávní úkony prováděné správními orgány, tedy na soukromoprávní vztahy, kde jsou subjekty správní orgány (např. vztahy na základě nájemní smlouvy uzavřené s územním samosprávným celkem). Současně se správní řád neaplikuje ani na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti. Navíc z důvodu specifického charakteru územní samosprávy upravuje výslovně správní řád na dalších místech

⁶³ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s.

⁶⁴ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 5.

⁶⁵ VOPÁLKA, Vladimír. Správní řízení. In HENDRYCH, Dušan, POMAHAČ, Richard, KOPECKÝ, Martin a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 372 - 374.

odlišnosti, kdy se správní řád neaplikuje na orgány územního samosprávného celku v samostatné působnosti, a to:

(1) V souladu s § 131 odst. 3 správního řádu se atrakce a delegace věci nadřízeným správním orgánem neaplikuje na orgány územního samosprávného celku v samostatné působnosti.

(2) Řešení sporů o věcnou příslušnost v souladu s § 133 odst. 5 správního řádu.

(3) Řešení sporů mezi správním a dotčeným orgánem dle § 136 odst. 6 správního řádu, jestliže se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.

(4) Změna rozhodnutí územního samosprávného celku vydaného v samostatné působnosti odvolacím orgánem dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Dále se správní řád nepoužije pro vydávání normativních správních aktů (např. nařízení), neaplikuje se ani na vydávání interních předpisů ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti v rámci organizační jednotky a na bezprostřední zásahy.

Závěrem lze shrnout, že jsou-li dány podmínky pozitivního vymezení a současně není naplněna žádná podmínka negativního vymezení, aplikuje se na postup správní řád.⁶⁶

SUBSIDIARITA SPRÁVNÍHO ŘÁDU

Dle § 1 odst. 2 se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Působnost správního řádu je tedy nastavena **subsidiárně**. Zvláštní zákony jako speciální předpisy mají aplikační přednost před obecným předpisem, kterým je správní řád. Platí princip *lex specialis derogat legi generali*, pokud zvláštní zákon stanoví jiný postup, správní řád se nepoužije. Zvláštní zákon by tak musel výslovně zakotvovat, že se správní řád, nebo některá jeho ustanovení nepoužijí, resp. by musel obsahovat úpravu odlišnou. V opačném případě, kdy zvláštní zákon mlčí a současně neobsahuje danou úpravu, použije se správní řád. **Podle ustálené judikatury Ústavního soudu není možné, aby zvláštní právní předpis pouze vyloučil použití správního řádu a přitom by nestanovil vlastní postup.**⁶⁷

K tomu více Nález Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 1996, sp. zn. Pl. US 14/96:

⁶⁶ SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012, s. 29.

⁶⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 1996, sp. zn. Pl. US 14/96.
Nález Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000.

Z nálezu vyplývá, že neexistence zvláštní zákonné procesní úpravy v těch případech, kdy zvláštní právní předpis vyloučil použití správního řádu, ale již nestanovil vlastní procesní postup má znaky libovůle a další důsledky, a to zejména: „ [...] správní orgán není zákonem vázán chránit práva a zájmy občanů; není ani povinen se věcí zabývat svědomitě a odpovědně, není povinen věc vyřídit včas a bez zbytečných průtahů, není také povinen dbát toho, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věcí, a naopak osoba, o jejíž práva v řízení jde, nemá možnost, aby taková práva sama hájila nebo aby se vyjádřila k podkladu rozhodnutí [...] nezákonné rozhodnutí nelze zrušit obnovou řízení nebo postupem podle § 65 správního řádu a rozhodnutí nenabývá ani formální právní moci. [...] Ten, o jehož práva jde, se nemůže v takovém případě obracet ani na správní soud, protože schází základní podmínka řízení, totiž nezákonné rozhodnutí jako mocenský akt, jímž je vrchnostenským způsobem dotčena pozice osoby, která k výkonu svého práva takový akt potřebuje.“ Z toho vyplývá, že absolutní vyloučení aplikace správního řádu „bez náhrady“ je v rozporu s ústavním pořádkem (čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny).

Proto i v případě, kdy zvláštní zákon zcela vylučuje použití správního řádu, použijí se základní zásady správního řízení (§ 2 až § 8 správního řádu) na základě § 177 odst. 1 za předpokladu, že zvláštní zákon neobsahuje úpravu odpovídajícím těmto zásadám.

S ohledem na znění § 1 odst. 2 je zřejmé, že pokud zvláštní právní předpis stanoví, že správní řád se použije subsidiárně, je tato formulace pouze informativního charakteru a je zcela nadbytečná, protože samotná podpůrná povaha vyplývá již z § 1 odst. 2 správního řádu a není potřeba žádné speciální ustanovení ve zvláštním zákoně. Jestliže zvláštní zákon hovoří o tom, že se „nepoužijí obecné předpisy o správním řízení“, je vyloučena pouze část druhá a třetí správního řádu (tj. správní řízení), nikoli celý správní řád, který upravuje celou řadu dalších věcí.⁶⁸

Současně je nutné pamatovat na § 180 správního řádu, který rozšiřuje působnost stanovenou v § 1 a dle kterého „tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto

⁶⁸ VOPÁLKA, Vladimír. Správní řízení. In HENDRYCH, Dušan, POMAHAČ, Richard, KOPECKÝ, Martin a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 376.

předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé“.⁶⁹ Jedná se o úpravu subsidiarity správního řádu na postupy upravené zvláštními právními předpisy. S ohledem na své umístění v rámci společných, přechodných a závěrečných ustanovení se vztahuje na zákony, které byly účinné do nabytí účinnosti nového správního řádu, tj. do 1. ledna 2006 a neupravovaly kompletně správní řízení, nebo použití správního řádu vylučovaly, ale nestanovily úpravu vlastní. Dále dle odstavce druhého platí, že „pro případ, že podle dosavadních právních předpisů postupují správní orgány v řízení, jehož cílem není vydání rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné a které nelze podle těchto předpisů řešit, podle části čtvrté tohoto zákona“. Odstavec druhý obdobně jako první upravuje subsidiaritu správního řádu vůči zákonům, které nabyly účinnosti do 1. ledna 2006, s výjimkou toho, že se vztahuje na jiné postupy, než ty, jež směřují k vydání rozhodnutí. O vztahu starších (tj. právní předpisy účinné před 1. lednem 2006, tedy před nabytím účinnosti správního řádu nového) zvláštních předpisů k novému správnímu řádu se vyjadřuje Vopálka takto: „Jeho rozsah i obsah je v mnohém jiný, a tak je třeba subsidiaritu vůči starším předpisům posuzovat citlivě. Obsahuje-li zvláštní zákon pro správní řízení některé odchylky, bude na místě zvážit, která nová ustanovení u příslušných institutů správního řádu mohou být spolu s nimi použita, resp. která jsou z povahy věci zvláštní úpravou vyloučena, protože zvláštní zákon „stanoví jinak“.“⁷⁰

⁶⁹ § 180 má reagovat na nový správní řád s ohledem na zákon č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu.

⁷⁰ VOPÁLKA, Vladimír. Správní řízení. In HENDRYCH, Dušan, POMAHAČ, Richard, KOPECKÝ, Martin a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 376.
JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 6.

3. 3 Základní zásady činnosti správních orgánů

Způsob řazení ustanovení správního řádu vyjadřuje mimo jiné i důležitost jednotlivých institutů, kdy základní zásady najdeme na samém počátku, čímž je zdůrazněna jejich úloha v oblasti veřejné správy při činnosti správních orgánů. Ve společných ustanoveních je pak zdůrazněno, že „se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje“.⁷¹

„Zásady se vztahují vždy na celou správní působnost, ať už je vyjádřena všeobecně nebo je dílčí, speciální, a to i v případě, kdy správní orgán podle jiných ustanovení správního řádu nepostupuje. Buď proto, že pro určitou jeho činnost správní řád prostě nemá žádné další (a ve vztahu k zásadám tedy provádějící) ustanovení, nebo proto, že zvláštní zákonná úprava nepřipouští použití některých (dalších) částí správního řádu.“⁷²

Zvláštní zákony nemohou zcela úpravu těchto zásad vyloučit, avšak mohou si stanovit úpravu zásad vlastních, ale ve své podstatě budou vždy obsahově analogické, protože tyto zásady vycházejí z ústavního pořádku ČR a mezinárodních smluv, kterými je ČR vázána.⁷³ V současné době má úpravu vlastních zásad zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, který obsahuje zcela komplexní zásady řízení.

Tyto zásady jako základní principy dobré veřejné správy jsou interpretačním vodítkem jednotlivých ustanovení ve správním řádu a slouží k výkladu ostatních ustanovení. Nejsou jen proklamací bez dalšího významu. Již samy o sobě mají aplikační význam. Vztahují se jak na správní řízení v užším slova smyslu, tak v širším významu pokrývají postup správních orgánů podle správního řádu i podle zvláštních předpisů, pokud zvláštní předpisy neobsahují úpravu vlastní a komplexní.

3. 3. 1. Zásada legality

První zásadou je zásada stanovená v § 2 odst. 1 správního řádu.

⁷¹ § 177 odst. 1 správního řádu.

⁷² VOPÁLKA, Vladimír. Správní řízení. In HENDRYCH, Dušan, POMAHAČ, Richard, KOPECKÝ, Martin a kol. *Správní právo. Obecná část. 7.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 372.

⁷³ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář. 3.* vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 640.

„Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen "právní předpisy"). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.“

Vyjadřuje vázanost správního orgánu jednak zákony, jednak dalšími právními předpisy a mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu ČR. To jsou ty mezinárodní smlouvy, které byly ratifikovány a vyhlášeny ve Sbírce mezinárodních smluv.⁷⁴ Správní řád zavádí legislativní zkratku právní předpisy pro zákony, ostatní právní předpisy a pro výše uvedené mezinárodní smlouvy. Tam, kde správní řád používá pojem zákon, má se tím na mysli i mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu. S ohledem na její umístění mezi ostatními zásadami, se jedná o nejdůležitější zásadu. Ustoupeno od ní je například v § 94 odst. 4⁷⁵ ve prospěch zásady ochrany práv nabytých v dobré víře.⁷⁶ Současně je ustanovení nutné vykládat i tak, že povinností správních orgánů je postupovat v souladu s právem Evropské unie (eurokonformní výklad).

3. 3. 2. Zásada vázanosti účelem (zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení)

„Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.“

Tuto zásadu je možné vyvodit ze zásady legality, dle které státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon, v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Vyjadřuje zákaz zneužití správního uvážení. Ke zneužití pravomoci by například došlo v případě, kdy by správní orgán jednal na základě libovůle v případě, kdy by byly splněny všechny podmínky pro udělení nějakého povolení, ale správní orgán by přesto povolení neudělil. „Správní orgán může uplatnit správní uvážení pouze v těch případech, kdy zákon stanoví

⁷⁴ Čl. 10 Ústavy: Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu

⁷⁵ § 94 odst. 4 správního řádu: „Jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví.“

⁷⁶ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 10-11.

pevné pravidlo, ze kterého vyplývá jediný možný způsob rozhodnutí. [...] Tato zásada se uplatní například při vyřizování nenárokových povolení. Za nejméně vhodné bývá někdy označováno tzv. absolutní správní uvážení (např. při udělování azylu z humanitárních důvodů podle § 14 AzZ⁷⁷), a to především z důvodu, že takový postup veřejné správy není předvídatelný. Správní uvážení nelze pochopitelně zaměňovat s absolutní libovůlí, která je v rozporu s charakterem veřejné správy jako činnosti podzákoné a zákonem řízení.⁷⁸ K tomu judikatura Nejvyššího soudu: „Zákon vytváří kritéria, podle nichž a v jejich rámci se může uskutečnit volba výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou právní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí.“⁷⁹

3. 3. 3. Zásada ochrany nabytých práv a oprávněných zájmů

„Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen "dotčené osoby"), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.“⁸⁰

Zákon mluví pouze o ochraně práv, která byla nabyta v dobré víře, avšak v souladu s většinovými názory je třeba chránit dobrou víru obecně.⁸¹ Formulací „správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře“ lze rozumět např. „správní orgán s osobou jedná, jako kdyby určité právo měla, utvrzuje ji tedy v takovém přesvědčení, nebo o tom dokonce nesprávně rozhodne a následně se pokouší svůj chybný postup napravit třeba zrušením nebo změnou rozhodnutí. I zde však platí, že správní orgán nemůže přenést důsledky vlastního pochybení na jiné, získat výhodu z porušení práva.“⁸² Zvláštní význam ochrany dobré víry je stanoven například v již jednou uvedeném ustanovení § 94 odst. 4 správního

⁷⁷ Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁸ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 12.

⁷⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. října 1992, sp. zn. 6 A 6/92.

⁸⁰ § 2 odst. 3 správního řádu.

⁸¹ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 13.

⁸² VOPÁLKA, Vladimír. Správní řízení. In HENDRYCH, Dušan, POMAHAČ, Richard, KOPECKÝ, Martin a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 380.

řádu, dle kterého „jestliže po zahájení přezkumného řízení správní orgán dojde k závěru, že ačkoli rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právním předpisem, byla by újma, která by jeho zrušením nebo změnou vznikla některému účastníkovi, který nabyl práva z rozhodnutí v dobré víře, ve zjevném nepoměru k újmě, která vznikla jinému účastníkovi nebo veřejnému zájmu, řízení zastaví“. Zde dochází k poměřování dvou zásad, a to zásady legality vůči ochraně práv nabytých v dobré víře, přičemž je dána přednost zásadě ochrany práv nabytých v dobré víře.

Toto ustanovení chrání také práva nabytá konstituováním aktu veřejné moci, kterým může být buď normativní správní akt, nebo akt aplikace práva.⁸³ K tomu blíže nález Ústavního soudu: „Podstatou uplatňování veřejné moci v demokratickém právním státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) je kromě jiného také princip dobré víry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci a ochrana dobré víry v nabytá práva konstituovaná akty veřejné moci, ať už v individuálním případě plynou přímo z normativního právního aktu nebo z aktu aplikace práva. Princip dobré víry působí bezprostředně v rovině subjektivního základního práva jako jeho ochrana, v rovině objektivní se pak projevuje jako princip presumpce správnosti aktu veřejné moci.“⁸⁴

Správní orgán může do těchto práv zasáhnout, ale pouze způsobem stanoveným zákonem, resp. za podmínek daných zákonem, a to pouze v nezbytném rozsahu. Nezbytným rozsahem se rozumí požadavek respektování přiměřenosti. Dle Ústavního soudu: „Zasahování státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. To znamená, že musí existovat rozumný (opodstatněný) vztah proporcionality mezi použitými prostředky a sledovanými cíli.“⁸⁵

Zároveň je v § 2 odst. 3 správního řádu zavedena legislativní zkratka „dotčené osoby“, kterou se rozumí osoby, jejichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká.

⁸³ Nález Ústavního soudu ze dne 9. října 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01.

⁸⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 9. října 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01.

⁸⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 16. října 2001, sp. zn. Pl. US 5/2001.

3. 3. 4. Zásada ochrany veřejného zájmu

„Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem.“⁸⁶

Účelem veřejné správy je chránit veřejný zájem jako zájem obecný. Co lze rozumět pod pojmem zájem veřejný? Jedná se o záležitosti veřejné a veřejné úkoly, nikoli zájem soukromý, resp. osobní. Lze za něj označit například zájem státu. Může jím být ochrana životního prostředí, právo na informace o stavu životního prostředí apod. Přičemž i tyto okruhy veřejného zájmu mohou vstupovat a vstupují do kolize, a proto je potřeba jednotlivé principy a zájmy poměřovat. „Veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejružnějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce (typicky např. o vyvlastňování) a nelze jej v konkrétní věci *a priori* stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné a nikoliv zákonodárné.“⁸⁷

Dále je ochrana veřejného zájmu rozvedena např. v § 50 odst. 2 správního řádu, dle kterého je správní orgán „povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu“.

3. 3. 5. Zásada legitimního očekávání⁸⁸

„Správní orgán dbá, aby přijaté řešení [...] odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“⁸⁹

Požadavek legitimního očekávání spočívá v tom, aby rozhodnutí (v širším slova smyslu) správního orgánu bylo předvídatelné. V podstatě se jedná o rozhodování založené na precedentu a správní praxi. Správní orgán by měl rozhodovat v souladu se zákonem a na základě zákona. Tam, kde je prostor pro správní uvážení, měl by rozhodovat

⁸⁶ § 2 odst. 4 správního řádu první část souvětí.

⁸⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS. 24/2004.

⁸⁸ **Tato zásada bude ještě rozebrána v kapitole 7.2 z praktických poznatků.**

⁸⁹ § 2 odst. 4 správního řádu, druhá a poslední část souvětí.

v souladu s ustálenou judikaturou a přistupovat ke všem žadatelům stejně, a to tak, aby při řešení skutkově shodných nebo podobných případů bylo postupováno stejným způsobem. Zde se zásada legitimního očekávání prolíná se zásadou nestrannosti. Jedině takovým způsobem se vytvoří oprávněná důvěra adresátů práva a účastníků správního řízení v rozhodování správních orgánů. V případě, že správní orgán shledá dosavadní ustálený rozhodovací postup jako ne zcela vyhovující pro konkrétní případ a chce se z rozumných důvodů odchýlit od rozhodování v rámci skutkově shodných nebo podobných případů, v tomto případě se může odchýlit od ustálené praxe, ale musí takový postup řádně zdůvodnit a právně podložit. Jedině tak lze naplnit zásadu legitimního očekávání.

K tomu Nejvyšší správní soud judikoval:

„Správní praxe zakládající legitimní očekávání je ustálená, jednotná a dlouhodobá činnost (příp. i nečinnost) orgánů veřejné správy, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. Takovou praxí je správní orgán vázán. Lze ji změnit, pokud je změna činěna do budoucna, dotčené subjekty mají možnost se s ní seznámit a je řádně odůvodněna závažnými okolnostmi.“⁹⁰

„Pokud tedy správní orgán na základě racionálních a přezkoumatelných důvodů dojde k závěru, že jeho dosavadní praxe v některém ohledu neodpovídala odborným hlediskům, je oprávněn ji do budoucna změnit, samozřejmě s tím, že se musí týkat všech případů, jež mají shodnou či obdobnou povahu.“⁹¹

Komentář dále uvádí, že **„vzhledem k neexistenci sbírky nebo společné evidence rozhodnutí správních orgánů by nebylo možné brát při rozhodování v úvahu veškerou rozhodovací praxi jiných správních orgánů. V rámci jednoho správního orgánu by ovšem nemělo docházet v podobných případech k neodůvodněným rozdílům v aplikaci práva.“⁹²**

Ustálenou rozhodovací praxí správního orgánu je vytvořena tzv. správní praxe. Ustálené správní praxe u daného správního orgánu se může dovolat dotčená osoba v souladu s požadavkem, aby při rozhodování skutkově shodných a podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. **„Důvodem je ústavně zakotvený zákaz libovůle**

⁹⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, sp. zn. 6 Ads 88/2006-132.

⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2009, sp. zn. 7 As 43/2009-52.

⁹² JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 15.

a neodůvodněně nerovného zacházení (čl. 1 věta první Listiny), jehož emanací v rovině podústavního práva je **princip vázanosti správního orgánu vlastní správní praxí**, ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4, *in fine*, správního řádu. Ustálenou správní praxí se rozumí zásada, že účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech tehdy, byl-li tento postup správního orgánu v souladu se zákonem. Za situace, kdy zákon či předpis jej provádějící výslovně neupravují konkrétní postup správních orgánů, k němuž jsou tyto orgány na základě zákona zmocněny, není v rozporu se zákonem, postupují-li dle interních předpisů. Podmínkou ovšem je, že takový interní předpis založil správní praxi, která je nepochybně a všeobecně dodržována. Správní orgán se pak od této správní praxe nemůže v jednotlivém případě odchýlit, neboť takový postup by byl nepřipustnou libovůlí.“⁹³

K zásadě legitimního očekávání dále judikatura uvádí:

„Překvapivost rozhodnutí pro jeho adresáta je přitom chápána jako projev nepředvídatelnosti rozhodování. Ústavní soud se otázkou předvídatelnosti rozhodování opakovaně zabýval v souvislosti s řízením soudním. Zde sluší zmínit např. nález ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 654/03 (č. 27/2004 Sb. ÚS). Ústavní soud zde označil za projev libovůle a porušení práva na spravedlivý proces situaci, kdy je rozhodnutí "pro účastníka řízení s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a především uplatněné právní námitky překvapivé". Jakkoli Ústavní soud tyto závěry vyslovil v souvislosti s rozhodováním soudů, lze je, dle názoru Nejvyššího správního soudu, nepochybně vztáhnout i na řízení správní. Za explicitní vyjádření této kautely v jednoduchém právu lze považovat § 2 odst. 4 správního řádu (č. 500/2004 Sb.); ve smyslu ustanovení § 177 odst. 1 téhož zákona se uplatní i v řízeních vedených v procesním režimu daňového řádu. Přestože řízení před žalovaným probíhalo ještě před nabytím účinnosti této úpravy, nelze nalézt rozumný důvod, pro který by se na něj předmětný požadavek jen pro neexistenci jeho explicitní transpozice do jednoduchého práva neměl vztahovat.“⁹⁴

„Nejvyšší správní soud v této souvislosti připomíná svoji judikaturu, podle níž ze zásady zákazu libovůle a neodůvodněně nerovného zacházení (viz čl. 1 věta první Listiny základních práv a svobod) vyplývá princip zásadní vázanosti správního orgánu

⁹³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2010, sp. zn. 2 Ans 1/2009-71.

⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2007, sp. zn. 8 Afs 59/2005-83.

vlastní správní praxí v případě, že mu zákon dává prostor pro uvážení, pokud se taková praxe vytvořila (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 2 Ans 1/2005 57, publikovaný pod č. 605/2005 Sb. Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu). Tento princip lze považovat za jeden z vůdčích ústavních principů, jež musí veřejná správa ve své činnosti respektovat, a našel ostatně své legislativní vyjádření i na úrovni jednoduchého práva v § 2 odst. 4 *in fine* nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů), v němž se praví, že správní orgán dbá, aby (...) při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. I před účinností nového správního řádu byl ovšem tento princip součástí českého práva, a to právě s ohledem na výše zmíněné ustanovení Listiny základních práv a svobod.⁹⁵

„Nejvyšší správní soud ovšem poznamenává, že ne každé rozdílné posuzování obdobných situací musí nutně být libovůlí a neodůvodněně nerovným zacházením. Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze *pro futuro*, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká.“⁹⁶

„Dále nutno poznamenat, že účastník řízení se před správním orgánem může dovolávat obdobného zacházení jako v předchozích srovnatelných případech jen tehdy, byl-li tento předchozí postup správního orgánu v souladu se zákonem - jinak řečeno, účastník se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi (i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem), nýbrž se může domáhat toliko toho, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán.“⁹⁷

⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. dubna 2006, sp. zn. 2 As 7/2005-86.

⁹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. dubna 2006, sp. zn. 2 As 7/2005-86.

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. dubna 2006, sp. zn. 2 As 7/2005-86.

3. 3. 6. Zásada omezené materiální pravdy

„Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.“⁹⁸

Zásada materiální pravdy vyjadřuje povinnost správního orgánu zjistit skutečný stav věci. Aby byla skutková stránka dostatečně zjištěna, musí být věc řádně (objektivně) posouzena. Protože zjistit skutečnou objektivní pravdu je fakticky často nemožné, proto lze používat pro pojmenování zásady výraz „omezené“. S ohledem na procesní ekonomii se zjišťují okolnosti, které mají význam pro rozhodnutí, a to v rozsahu nutném pro uplatňování zásady legality.

Materiální pravda je dále rozvedena v § 50 správního řádu v rámci podkladů pro vydání rozhodnutí (zásada vyšetřovací). V souladu s § 50 odst. 3 „správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena“. Další modifikace této zásady je vyjádřena v § 141 odst. 4.⁹⁹

3. 3. 7. Zásada zdvořilosti a vstřícnosti

„Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.“¹⁰⁰

V § 4 správního řádu je zdůrazněn požadavek dobré správy jako služby veřejnosti a povinnost úředních osob se chovat zdvořile. Jedná se spíše o proklamaci a formuli, která má vyjadřovat žádoucí chování samotných úředníků. „Tuto zásadu však nelze chápat způsobem, že samotné porušení zdvořilostních norem vede automaticky k nezákonnosti rozhodnutí. V tomto případě by se muselo jednat o natolik neslušné chování, že by vzbuzovalo vážnou pochybnost např. o nestrannosti správního orgánu nebo o tom, že

⁹⁸ § 3 správního řádu.

⁹⁹ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 19.

¹⁰⁰ § 4 odst. 1 správního řádu.

správní orgán poskytl dotčené osobě potřebnou součinnost k uplatnění jejích procesních práv.“¹⁰¹

Podle § 175 správního řádu je možná obrana dotčené osoby proti nevhodnému chování úřední osoby, a to v podobě stížnosti.

K principu dobré správy dle § 4 odst. 1 a § 8 judikatura uvádí:

„Adresáti veřejných subjektivních práv a povinností v oblasti veřejné správy jsou v převážné většině právní laici, na nichž nelze vyžadovat, aby své žádosti formulovali zcela pregnantně a pojmenovávali věci přesnými zákonnými termíny, případně dokonce citovali v žádostech přesná zákonná ustanovení. Správní orgány musí při výkonu veřejné moci akceptovat užívání běžného ne odborného jazyka ze strany uživatelů veřejné správy. Pokud jsou výrazy z oblasti běžného jazyka nedostatečné, vzbuzující právní nejasnost z pohledu správního orgánu, musí správní orgán vyzvat žadatele k upřesnění obsahu žádosti a vysvětlit mu, proč je upřesnění nezbytné. Platí totiž zásada, že podání je nutno vždy posuzovat podle jeho skutečného obsahu (k čemu směřuje), nikoliv formálního označení (§ 19 odst. 2 správního řádu z roku 1967, § 37 odst. 1 správního řádu z roku 2004).“¹⁰²

„Ustanovení § 3 odst. 3 správního řádu z roku 1967, stejně jako § 4 odst. 1 a § 8 správního řádu z roku 2004, odrážejí principy dobré správy, které jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy navzájem, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími uživateli. Pokud principy dobré správy hovoří o nejvhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají se tím samozřejmě na mysli prostředky nejvhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoliv pro správní orgán.“¹⁰³

¹⁰¹ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 21.

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. září 2008, sp. zn. 1 As 30/2008-49.

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. září 2008, sp. zn. 1 As 30/2008-49.

3. 3. 8. Poučovací povinnost

„Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.“¹⁰⁴

Poučovací povinnost bude záležet na okolnostech daného případu a na daném postupu. Poučovací povinnost zahrnuje zejména procesní práva a povinnosti, ale také poučování o právu hmotném. „Poučování vzhledem k osobním poměrům dotčené osoby“ znamená, že se přihlédnou ke konkrétní osobě a jejímu charakteru vzdělání. Dle komentáře bude muset být například učiněno podrobnější poučení vůči osobě se základním vzděláním než vůči osobě advokáta.¹⁰⁵ Některá další ustanovení správního řádu zakotvují explicitně poučovací povinnosti s tím, že stanoví i důsledky spojené s nesplněním takové povinnosti, například zejména § 68 odst. 5, dle kterého: „V poučení se uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává.“ Důsledky spojené s nesplněním povinnosti jsou následující: „V případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.“¹⁰⁶

Nejvyšší správní soud k této zásadě uvádí:

„Poučovací povinnost správních orgánů v řízení (*sic*), která vedou, je obecně zaměřena na poučení o procesních právech a povinnostech (§ 4 odst. 2 správního řádu z roku 2004). Do poučovací povinnosti však již nepatří návod, co by účastník řízení měl nebo mohl činit, aby dosáhl žádaného výsledku.“¹⁰⁷

¹⁰⁴ § 4 odst. 2 správního řádu.

¹⁰⁵ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 21.

¹⁰⁶ § 83 odst. 2 správního řádu.

¹⁰⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. října 2010, sp. zn. 5 As 1/2010-76.

3. 3. 9 Zásada nepřekvapivosti

„Správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.“¹⁰⁸

Toto ustanovení zakotvuje povinnost správního orgánu informovat dotčenou osobu o úkonu, který hodlá učinit za předpokladu, že je to nezbytné k hájení práv dotčené osoby. Současně však nesmí být ohrožen účel, pro který je úkon učiněn. Například podle § 49 odst. 1 správního řádu o ústním jednání musí být účastníci vyrozuměni nejméně pět dní předem.¹⁰⁹

3. 3. 10. Právo uplatňovat práva a oprávněné zájmy

„Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.“¹¹⁰

Dotčené osoby jsou oprávněny uplatňovat svá práva a oprávněné zájmy a tomu odpovídá povinnost správního orgánu jim to umožnit. Například podle § 36 odst. 3 musí být dána účastníkům možnost před vydáním rozhodnutí ve věci se vyjádřit k podkladům, které vedou k vydání rozhodnutí. Tuto povinnost nemají správní orgány pouze tehdy, pokud se účastník tohoto práva vzdal, nebo se mu v plném rozsahu vyhovuje.

3. 3. 11. Zásada smírného řešení sporů

„Pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.“¹¹¹

Tímto ustanovením se nemá na mysli smír ve smyslu § 141 odst. 8 správního řádu. Jedná se o obecnou proklamaci vyjadřující snahu řešit spory, které během řízení nastanou a brání řádnému projednání věci. Pokud to povaha věci umožňuje, je žádoucí tyto rozpory řešit smírným způsobem a případné rozpory tak odstraňovat za účelem řádně projednat

¹⁰⁸ § 4 odst. 3 správního řádu.

¹⁰⁹ § 49 odst. 1 správního řádu. JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 22.

¹¹⁰ § 4 odst. 4 správního řádu.

¹¹¹ § 5 správního řádu.

věc a danou věc tak rozhodnout. Tento smírný způsob řešení rozporu bývá někdy označován jako „procesní smír“.¹¹²

3. 3. 12 Zásada rychlosti a ochrana před nečinností

„Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).“¹¹³

Jedná se o právo zaručené Listinou, dle kterého: „Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům.“¹¹⁴ Právo dotčených osob a účastníků řízení na projednání a vyřízení věci bez zbytečných průtahů, a tomu korespondující povinnost správního orgánů jednat bez zbytečného odkladu. Přičemž jsou-li zákonem stanoveny lhůty, musí správní orgán činit v těchto lhůtách (toto ustanovení se neaplikuje jen na postup správního orgánu za účelem vydání rozhodnutí ve smyslu § 71 správního řádu, ale i pro veškeré postupy veřejné správy). Například v § 71 správního řádu jsou stanoveny lhůty pro vydání rozhodnutí v souladu se zásadou rychlosti řízení.¹¹⁵ Správní orgán musí vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu po zahájení správního řízení. Pokud však není možné vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, musí tak učinit nejpozději do 30 dnů od zahájení správního řízení. Přičemž tuto dobu je možné ještě prodloužit podle § 71 odst. 3 o dobu nezbytnou k provedení dožádání dle § 13 odst. 3 správního řádu, o dobu nutnou ke zpracování znaleckého posudku nebo případně k doručení písemnosti do ciziny.

Dále je možné lhůtu 30 dnů od zahájení správního řízení také prodloužit o dalších 30 dnů v těchto případech: je zapotřebí nařídit ústní jednání nebo místní šetření, je potřeba někoho předvolat, je potřeba někoho předvést nebo doručit veřejnou vyhláškou osobám, kterým se prokazatelně nedaří doručovat a také tehdy, jde-li o zvláště složitý

¹¹² JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 23.

¹¹³ § 6 odst. 1 správního řádu.

¹¹⁴ Čl. 38 odst. 2 Listiny.

¹¹⁵ Tyto lhůty se vztahují jak na správní řízení v prvním stupni, tak i na všechna ostatní rozhodnutí na základě správního řádu, pokud není stanoveno jinak. JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 292.

případ. Co se rozumí zvláště složitým případem, zákon nedefinuje, proto se musí vycházet z okolností konkrétního případu. V těchto případech se lhůta automaticky ze zákona prodlužuje a není zapotřebí žádného úkonu nadřízeného správního orgánu, ani správního orgánu příslušného k vydání rozhodnutí. V případě, že by bylo prováděno více úkonů (např. místní šetření i doručování veřejnou vyhláškou), lhůta se prodlužuje o 30 dnů jen jednou. Skutečnosti, které vedou k prodloužení lhůty, se nescítají.¹¹⁶ Maximální možná délka lhůty pro vydání rozhodnutí je tak 60 dnů ode dne zahájení správního řízení.

V případě, že zákon (správní řád nebo zvláštní právní předpis) nestanoví lhůty, je potřeba postupovat ve lhůtách přiměřených. Co lze považovat za lhůtu přiměřenou není v zákoně definováno, přiměřenost bude nutné posoudit k okolnostem daného případu a složitosti věci.

K tomu judikatura uvádí:

„**Přiměřenost** nemůže být posuzována výlučně podle numerického údaje o délce řízení, ale musí zohledňovat složitost případu, zejména jeho věcnou stránku a rozsah úvah, které je zapotřebí orgánem veřejné správy učinit před rozhodnutím. Naopak ji nelze posuzovat ve vztahu k subjektivnímu stavu toho orgánu veřejné správy, který má rozhodnout (personální substrát, vnitřní organizace, počet jiných věcí, jež je třeba také rozhodnout apod.). Zohledňovat je přitom třeba celkovou délku řízení, nikoli jen izolovaně délku řízení v jednom konkrétním stupni.“¹¹⁷

„ ... musí rozhodovat ve lhůtě přiměřené a bez zbytečných průtahů (srov. § 6 odst. 1 správního řádu). Posuzování délky řízení a její nepřiměřenosti je otázkou relativní, při níž je třeba zkoumat vztah délky řízení k dalším atributům řízení, jako jsou složitost jeho předmětu, požadavky na provádění dokazování v průběhu řízení, jednání a procesní aktivity účastníků řízení aj. Závěr o tom, zda doba, po níž trvalo konkrétní řízení, je ještě přiměřená či nikoliv, lze formulovat vždy s ohledem na tyto faktory, jimiž bylo řízení bezprostředně ovlivněno.“¹¹⁸

Ustanovení § 80 správního řádu stanoví ochranu před nečinností za předpokladu, že rozhodnutí nebylo vydáno v zákonné, resp. přiměřené lhůtě. Ustanovení o nedodržení lhůt nejsou určena na ochranu toho účastníka, který sám způsobil nedodržení lhůt (např.

¹¹⁶ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 71.

¹¹⁷ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. dubna 2009, sp. zn. 62 Ca 2/2009.

¹¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2010, sp. zn. 5 ans 11/2010-104.

nesoučinnost účastníka řízení, maření úkonů). K tomu Ústavní soud uvádí: „Pro posuzování průtahů v řízení a nepřiměřené délky řízení není rozhodující, zda jsou případné průtahy způsobovány subjektivním faktorem stojícím na straně obecného soudu (tedy například liknavým jednáním rozhodujícího soudce) či objektivním faktorem spočívajícím v množství napadlých věcí, v právní úpravě organizace soudnictví či v nedostatečném administrativním a technickém zázemí obecných soudů. Podle Ústavního soudu je to státní moc jako celek bez ohledu na její dělení do jednotlivých složek, která má jednotlivci garantovat ochranu jeho práv, přičemž nezbytným atributem takové ochrany je také její včasnost. Z hlediska postavení jednotlivce proto není rozhodující, jaké příčiny vedly ke stavu, kdy o jeho věci není rozhodováno dostatečně rychle. Pro účely posuzování průtahů v řízení je nicméně klíčovým faktorem skutečnost, zda průtahy spočívají toliko na straně státní moci (soudu) nebo jsou vyvolávány také jednáním účastníků řízení či přímo stěžovatelem.“¹¹⁹

§ 80 upravuje opatření pro nečinnosti jako prostředek dozorčí funkce nadřízeného správního orgánu¹²⁰. Ochrany se lze domáhat „pouze v případě prodlení s vydáním rozhodnutí ve věci samé, a nikoli proti jednotlivým usnesením vydaným v rámci řízení ve věci samé“.¹²¹ Přičemž nečinností se rozumí:

- (1) nevydání rozhodnutí v zákonné lhůtě, resp. lhůtě přiměřené,
- (2) nezahájení řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se příslušný správní orgán dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení ex offo,
- (3) z okolnosti je zřejmé, že věcně a místně příslušný správní orgán nedodrží lhůtu stanovenou pro vydání rozhodnutí o žádosti. Komentář uvádí jako příklad situaci, kdy onemocní velký počet oprávněných úředních osob a správní orgán nebude schopný řešit tak velký nápor, proto nadřízený správní orgán může preventivně použít opatření proti nečinnosti.¹²²

Tyto výše uvedené situace jsou subsumovány pod pojem „nečinnost“ ve smyslu § 80 správního řádu. Nadřízený správní orgán pak musí (pokud jsou naplněny znaky

¹¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 4. srpna 2004, sp. zn. I ÚS 296/2004.

¹²⁰ Blíže k tomu: Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. září 2009, sp. zn. 1 Ans 8/2009-62.

¹²¹ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 335.

¹²² JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 336.

nečinnosti), učinit opatření proti nečinnosti (provést opatření buď z úřední povinnosti, nebo na žádost, jinak je sám správní orgán nečinný) ve smyslu:

- (1) přikáže nečinnému správnímu orgánu činnost, tj. zjednat nápravu nebo vydat rozhodnutí,
- (2) atrakce – nadřízený správní orgán usnesením převezme věc a rozhodne namísto nečinného správního orgánu,
- (3) delegace – nadřízený správní orgán pověří usnesením jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení,
- (4) nadřízený správní orgán usnesením přiměřeně prodlouží lhůtu pro vydání rozhodnutí, ale musí zde existovat reálný předpoklad, že nadřízený správní orgán stihne věc vydat v prodloužené lhůtě a že tento postup je pro účastníky výhodnější. Tento případ přichází zejména v případech, kdy věc je složitá a správní orgán, kterému by byla věc atahována nebo delegována, by musel věc znovu prostudovat, což by mu zabralo mnohem delší čas, než v jaké lhůtě bude schopen rozhodnout správní orgán.¹²³

Opatření proti nečinnosti je povinen činit správní orgán z moci úřední, po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může požádat účastník o opatření proti nečinnosti, pokud by chtěl podat žalobu na nečinnost podle 79 s.ř.s. je taková žádost účastníka nutnou podmínkou pro úspěch v podané žalobě. Dle § 80 odst. 5 správního řádu atahovat ani delegovat není možné v rámci samostatné působnosti orgánů územních samosprávních celků, v opačném případě by se jednalo o zásah do ústavně zaručeného práva na samosprávu.

Ochrana před nečinností je rovněž zakotvena v § 79 s.ř.s.¹²⁴ v případě, že budou bezvýsledně vyčerpány opatření dle § 80 správního řádu. Na základě tohoto ustanovení

¹²³ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 338.

¹²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2010, sp. zn. 5 ans 11/2010-104: „Smyslem žaloby proti nečinnosti správního orgánu podle ustanovení § 79 s. ř. s. je pak posoudit, zda je správní orgán nečinný, a pro tento případ mu nařídit vydání rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení v tomto případě končí vydáním rozsudku, jímž se správnímu orgánu nařizuje vydat rozhodnutí či osvědčení ve stanovené lhůtě. Smysl řízení je však dosažen až po jeho ukončení, tj. samotným faktickým vydáním rozhodnutí či osvědčení. Soudní řízení má samozřejmě svůj význam pouze tehdy, pokud nečinnost správního orgánu trvá. Pomine-li nečinnost v průběhu soudního řízení, soud žalobu zamítne podle § 81 odst. 3 s. ř. s., neboť vychází ze skutkového stavu, který zde je v den rozhodnutí soudu. Dovolání se ochrany u soudu je však omezeno na případy, kdy ve správním řízení správní orgán má povinnost vydat rozhodnutí nebo má povinnost vydat osvědčení, má tak učinit v určité zákonem stanovené lhůtě a žalobce vyčerpá, pokud mu je ovšem zákon

může podat žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu ten, kdo vyčerpал bezvýsledně všechny prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví na ochranu před nečinností. To neplatí, je-li spojena s nečinností správního orgánu určitá fikce, např. § 4 odst. 3 zákona o investičních pobídkách, v němž zákon založil právní fikci, že v případě, kdy dotčený orgán nevydá ve lhůtě stanovisko, má se za to, že bylo vydáno stanovisko souhlasné. Žaloba podle § 79 a násl. s.ř.s. je tedy vyloučena v těchto dvou případech:

- (1) Žalobce nevyčerpал v řízení před správním orgánem řádné opravné prostředky (opatření proti nečinnosti).
- (2) S nečinností správního orgánu je dle zvláštního zákona spojena fikce pozitivního, nebo negativního rozhodnutí, příp. jiný právní důsledek.

V konečném důsledku je také možností ochrany žaloba za nesprávný úřední postup dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu“). Na základě § 13 zákona o odpovědnosti za škodu „stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.“ Přičemž současně musí tomu, kdo uplatňuje nárok vzniknout nesprávným úředním postupem, resp. nečinností škoda. Bez ohledu na to, zda byla způsobena škoda jako majetková újma, může vzniknout nesprávným úředním postupem i nemajetková újma, za kterou lze poskytnout přiměřené zadostiučinění v souladu s § 31a zákona o odpovědnosti za škodu. Zadostiučinění formou peněz se poskytne, až pokud samotné konstatování porušení práva nepostačuje. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění v penězích se přihlíží k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újmě došlo, k celkové délce řízení a složitosti řízení, k jednání poškozeného, zda nepřispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení,

o správním řízení zakládá, zákonné prostředky správního řízení k ochraně před nečinností správního orgánu.“

k tomu, jak postupoval orgán veřejné moci během řízení a také k významu předmětu řízení pro poškozeného.¹²⁵

A konečně, ochrana proti nečinnosti má i ústavní rovinu. Je možné podat ústavní stížnost proti zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Nečinností může být porušeno ústavně zaručené právo projednat věc bez zbytečných průtahů. K podání ústavní stížnosti je však nezbytné vyčerpat všechny procesní prostředky ochrany, včetně žaloby ve správním soudnictví na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a kasační stížnost.

Blíže k této zásadě judikatura Ústavního soudu:

„Pokud tedy Ústavní soud posuzuje průtahy řízení či jeho nepřiměřenou délku, není rozhodující, zda jsou tyto způsobovány subjektivním faktorem stojícím na straně obecného soudu, resp. rozhodujícího soudce, nebo objektivním faktorem, jenž zahrnuje celkovou úpravu organizace soudnictví (včetně množství napadených věcí či nedostatečné administrativní a technické zázemí obecných soudů).“¹²⁶

3. 3. 13. Zásada hospodárnosti a minimálního zatěžování dotčených osob

„Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit. Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje.“¹²⁷

Zásada hospodárnosti nebo také procesní ekonomie je založena na principu, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Tato zásada spočívá i v součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami při opatřování údajů a podkladů. „Zásada hospodárnosti správního řízení nemůže být aplikována na úkor práv účastníka řízení a nesmí vést

¹²⁵ § 31a zákona o odpovědnosti za škodu.

¹²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 3. srpna 2004, sp. zn. I ÚS 332/2004.

¹²⁷ § 6 odst. 2 správního řádu.

k odnětí práva účastníka řízení účinně v rámci správního řízení hájit svá práva (§ 3 odst. 2 správního řádu).“¹²⁸

3. 3. 14. Zásada procesní rovnosti a nestrannosti

„Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění.“¹²⁹

V souladu s čl. 37 odst. 3 Listiny jsou si všichni účastníci v řízení rovni. Zásada nestrannosti je uplatňována již skrze zásadu legitimního očekávání, kde je požadavkem, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. „Ústavní zásadu rovnosti, v právech zakotvenou v čl. I Listiny, nelze pojímat absolutně a rovnost chápat jako kategorii abstraktní. Již Ústavní soud ČSFR vyjádřil své chápání rovnosti, v uvedeném článku zakotvené, jako rovnosti relativní, jak ji mají na mysli všechny demokratické ústavy, požadující pouze odstranění neodůvodněných rozdílů (nález Ústavního soudu ČSFR uveřejněný pod č. 11 Sbírky usnesení a nálezů ÚS ČSFR). Zásadě rovnosti v právech je proto třeba rozumět také tak, že právní rozlišování v přístupu k určitým právům mezi právními subjekty nesmí být projevem libovůle, neplyne z ní však, že by každému muselo být přiznáno jakékoliv právo.“¹³⁰ „Rovné postavení tedy nemají dotčené osoby absolutně, nýbrž s ohledem na své procesní postavení.“¹³¹

3. 3. 15. Zásada souladného postupu

„Správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Na to, že současně

¹²⁸ Rozsudek Vrchního soudu ze dne 23 října 1998, sp. zn. 7A 157/1995.

¹²⁹ § 7 správního řádu.

¹³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 1996, sp. zn. Pl ÚS 6/96.

¹³¹ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 27.

probíhá více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci, je dotčená osoba povinna správní orgány bezodkladně upozornit.“¹³²

Jedná se o zákonné zakotvení požadavku spolupráce a součinnosti mezi správními orgány v rámci dobré správy. Projevuje se například v institutu dožádání dle § 13 správního řádu, v rámci společného řízení dle § 140 správního řádu. Zároveň je překážkou řízení, pokud bylo zahájeno správní řízení u některého správního orgánu, aby o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno správní řízení u jiného správního orgánu. Stejně tak překážka věci rozsouzené, kdy přiznat totéž právo nebo uložit tutéž povinnost z téhož důvodu je možné stejné osobě jen jednou.¹³³ Protože není v možnostech správního orgánu vědět o všech postupech u různých správních orgánů, je v zákoně zakotvena upozorňovací povinnost, dle které dotčené osoby jsou povinny správní orgán upozornit na to, že současně probíhá více postupů u různých správních orgánů, příp. jiných orgánů veřejné moci.¹³⁴

3. 3. 16 Zásada spolupráce v zájmu dobré správy

„Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.“¹³⁵

Judikatura k § 8 uvádí:

„Ustanovení § 3 odst. 3 správního řádu z roku 1967, stejně jako § 4 odst. 1 a § 8 správního řádu z roku 2004, odrážejí principy dobré správy, které jsou aplikovatelné jednak v horizontální rovině mezi vykonavateli veřejné správy navzájem, jednak ve vertikálním vztahu mezi veřejnou správou a jejími uživateli. Pokud principy dobré správy hovoří o nejvhodnějších prostředcích k vyřízení věci, mají se tím samozřejmě na mysli prostředky nejvhodnější pro uživatele veřejné správy, nikoliv pro správní orgán.“¹³⁶

Tato zásada je základem spolupráce mezi ministerstvem a dotčenými orgány jako správními orgány ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o investičních pobídkách.

¹³² § 8 odst. 1 správního řádu.

¹³³ § 48 správního řádu.

¹³⁴ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 29

¹³⁵ § 8 odst. 2 správního řádu.

¹³⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. září 2008, sp. zn. 1 As 30/2008-49.

3. 4. Postupy státní správy při poskytování investičních pobídek a výkon státní správy s tím související

3. 4. 1. Správní řízení při schvalování investiční pobídky

Proces získání investiční pobídky může probíhat až několik měsíců. Žádost, kterou se zahajuje správní řízení, se předloží prostřednictvím určené organizace, kterou je v souladu s § 3 odst. 1 zákona o investičních pobídkách organizace zřízená ministerstvem. Touto určenou organizací je Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest na základě § 4a zákona č. 47/2002 Sb. o podpoře malého a středního podnikání a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o MSP“). Řízení je zahájeno dnem, kdy je žádost doručena věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.¹³⁷ K problematice zahájení řízení se tato část nevěnuje, protože zahájení řízení bude podrobně rozebráno v kapitole 3. 4. 2. a následně.

Dokumenty, které je třeba přiložit spolu s žádostí, jsou uvedeny v § 3 zákona o investičních pobídkách. Dokumenty musí být podepsány osobou oprávněnou jednat jménem žadatele, tj. statutárním zástupcem žadatele. Podepisuje-li žádost osoba odlišná od statutárního zástupce (resp. osoby oprávněné jednat jménem žadatele) je zapotřebí úředně ověřená plná moc. Požadované dokumenty se předkládají v originálech, příp. se vyžadují úředně ověřené kopie dokumentů.

Gestorem zákona a subjektem odpovědným za celý proces je ministerstvo. Po zahájení řízení určená organizace zpracuje posudek a předloží jej ministerstvu spolu s ostatními podklady. V posudku uvede, zda existuje předpoklad, že žadatel může splnit všeobecné a zvláštní podmínky, zda se může jednat o strategickou investiční akci a zhodnotí soulad projektu s obecným nařízením o blokových výjimkách. V případě, že vyplyne při posouzení žádosti, že žadatel může splnit všeobecné i zvláštní podmínky, vypracuje určená organizace návrh na poskytnutí investiční pobídky a ten spolu

¹³⁷ Správní řízení se také zahajuje oznámením zahájení řízení prvnímu účastníkovi podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu, jde-li o řízení ex officio. Což však není případ investičních pobídek, kde řízení je zahajováno na základě žádosti.

s posudkem předloží ministerstvu ve lhůtě do 30 dnů od okamžiku, kdy žadatel předložil záměr u určené organizace. V opačném případě předloží určená organizace návrh na zamítnutí investiční pobídky.

Dotčené orgány a závazná stanoviska

Následně se ministerstvo s žádostí o stanoviska obrátí na MPSV, MF a MŽP. Zákon pro ně zavádí legislativní zkratku **dotčené orgány**.

Dotčené orgány ve správním řízení vymezuje § 136 správního řádu. Dotčenými orgány se rozumí orgány, o kterých to stanoví zvláštní zákon a správní orgány a jiné orgány, které jsou příslušné k vydání závazného stanoviska nebo vyjádření, které je podkladem pro rozhodnutí správního orgánu. Zvláštním zákonem ve smyslu definice správního řádu je zákon o investičních pobídkách, dle kterého jsou MF, MPSV a MŽP dotčenými orgány státní správy v řízení o udělení investiční pobídky a vydávají stanovisko pro účely rozhodnutí o příslibu investiční pobídky, příp. rozhodnutí o nabídce.¹³⁸ Práva a povinnosti dotčených orgánů jsou stanoveny v § 136 odst. 3 a 4 správního řádu.¹³⁹ Jestliže dojde ke sporu mezi dotčeným orgánem a správním orgánem nebo i dotčenými orgány navzájem, postupuje se podle § 136 odst. 6 správního řádu. Rozpor může nastat mezi úsudkem, ke kterému došel správní orgán, který řízení vede a obsahem závazného stanoviska, příp. mezi obsahy závazných stanovisek navzájem. V případě závazného stanoviska se neuplatní zásada volného hodnocení důkazů. Závazné stanovisko jako podklad pro vydání rozhodnutí je pro správní orgán, který řízení vede, závazný dle § 50 odst. 4 správního řádu.¹⁴⁰ V případě investičních pobídek zákon explicitně stanoví, že pokud kterýkoli z dotčených orgánů vydá nesouhlasné stanovisko, ministerstvo nemůže žádosti vyhovět. Při sporu ve smyslu § 136 odst. 6 správního řádu se postupuje tedy nejprve přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost (tj. § 133 správního řádu). Jelikož dotčené orgány dle § 4 odst. 3 zákona o investičních pobídkách jsou ministerstva jako ústřední správní úřady, postupuje se rovnou podle § 133 odst. 3 správního řádu a probíhá tzv. dohodovací řízení. V případě bezvýslednosti dohodovacího řízení, ústřední správní úřad, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, předá bez

¹³⁸ § 4 odst. 2 zákona o investičních pobídkách.

¹³⁹ Například dotčené orgány mají právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení.

¹⁴⁰ § 50 odst. 4 správního řádu: „Pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.

zbytečného odkladu věc k řešení vládě spolu s jednotlivými návrhy ústředních správních úřadů a zprávou o průběhu dohodovacího řízení.¹⁴¹

Dotčené orgány posoudí splnění všeobecných a zvláštních podmínek pro poskytnutí investiční pobídky a vydají **závazná stanoviska** do 30 dnů od doručení podkladů pro posouzení investiční pobídky. Ve stanovisku mohou dotčené orgány vyjádřit buď souhlas, nebo nesouhlas s poskytnutím investiční pobídky. Současně zákon zavádí **právní fikci kladného stanoviska**, a to v případě, že dotčený orgán nevydá v zákonem stanové lhůtě stanovisko, má se za to, že bylo vydáno souhlasné stanovisko. Zákon všeobecně stanoví, že všechny tři dotčené orgány se vyjadřují k splnění všeobecných a zvláštních podmínek. Správní praxe je však odlišná. MPSV jako dotčený orgán se vyjadřuje pouze v případě, že jde o investiční pobídku ve formě hmotné podpory na vytváření nových pracovních míst a na rekvalifikaci nebo školení zaměstnanců, protože u těchto investičních pobídek je současně poskytovatelem této hmotné podpory. MŽP se vyjadřuje vždy, ale pouze k všeobecné podmínce dle § 2 odst. 2 písm. b), kterou je šetrnost k životnímu prostředí. MF se vyjadřuje dle správní praxe k předpokladu splnění všeobecných podmínek dle § 2 odst. 2 písm. c) a d), dle § 2 odst. 3 písm. b) a c) a k § 2 odst. 4 písm. a) a b) zákona o investičních pobídkách.

Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona. Závazné stanovisko není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jeho obsah je závazný pro výrok rozhodnutí.¹⁴² Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu se pro vydávání závazného stanoviska použijí přiměřeně formální náležitosti rozhodnutí.¹⁴³ Závazné stanovisko mohou vydávat pouze ty orgány, které jsou k tomu zákonem zmocněny. Takto příslušné orgány mají postavení dotčeného orgánu. Směřuje-li podaný rozklad proti obsahu závazného stanoviska, ministr, který rozhoduje o rozkladu dle § 152 odst. 2 správního řádu, si vyžádá potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže jsou dle zákona o investičních pobídkách příslušné k vydání závazného stanoviska ministerstva jako ústřední správní orgány, nadřízeným správním orgánem orgán dle § 178 odst. 2 správního řádu, se rozumí ministr. Nezákonné stanovisko je možné zrušit nebo

¹⁴¹ Ustanovení § 136 odst. 6 se nepoužije na řešení rozporů, kde jednou ze stran je územní samosprávný celek, pokud se věc týká práva územního samosprávného celku na samosprávu.

¹⁴² § 149 odst. 1 správního řádu.

¹⁴³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150.

změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko, tedy ministr příslušného ministerstva. Dle § 149 odst. 6 správního řádu je zrušení nebo změna závazného stanoviska, které bylo závazným předpokladem pro vydání rozhodnutí, a toto rozhodnutí již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení.

Je obec dotčeným orgánem dle § 4 odst. 3 zákona o investičních pobídkách?

Zároveň jedná-li se o investiční pobídku ve formě převodu pozemku včetně související infrastruktury za zvýhodněnou cenu, vyjadřuje se na žádost ministerstva k projektu i obec, na jejímž katastrálním území má být uskutečněna výstavba a umístěno strojní zařízení. Obec však již není výslovně značena zákonem za dotčený orgán. Podle § 136 odst. 1 správního řádu je dotčeným orgánem ten, o němž to stanoví zvláštní zákon a také ten, který je příslušný k vydání závazného stanoviska. „O závazné stanovisko se jedná (bez ohledu na faktické označení ve zvláštním zákoně) například tehdy, kdy může být podle zákona vydáno určité rozhodnutí např. pouze se souhlasem (povolením, v dohodě) jiného správního orgánu.“¹⁴⁴ Zákon v případě obce ji neukládá povinnost vydat závazné stanovisko ani nemluví o souhlasu. Obec má pouze zákonnou povinnost „vyjádřit se“. Současně se na ni dle dikce § 4 odst. 3 zákona nevztahuje ani právní fikce souhlasného stanoviska. Právní fikce odkazuje na větu první a druhou odstavce třetího.

V souladu s § 149 odst. 3 správního řádu a § 4 odst. 4 zákona o investičních pobídkách platí, že je-li vydáno byť jedno nezávazné stanovisko, žádost musí být zamítnuta. **Zákon neošetřuje situaci, kdy by se obec nevyjádřila ve lhůtě, nebo se vyjádřila negativním způsobem k předloženému záměru a projektu.**

V praxi se často stává, že dotčené orgány si vyžadují doplnění neúplných podkladů pro odborné posouzení a vydání stanoviska. Dotčené orgány měly problém stihnout posoudit podklady ve lhůtě 30 dnů, z toho důvodu bylo novelou zákona č. 192/2012 Sb. doplněno, že vyžádá-li si dotčený orgán doplnění podkladů, lhůta pro vydání závazného stanoviska neběží a prodlužuje se o dobu doplnění těchto podkladů. Zákon nespecifikuje okamžik, od kterého přesně přestává běžet lhůta a kterým okamžikem lhůta opět běží. Jedná se o speciální ustanovení o přerušení lhůt ve správním řízení. Není zde možnost správního uvážení a lhůty se přerušují ze zákona. Dotčený orgán nejprve písemně

¹⁴⁴ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 541.

vyrozumí ministerstvo, že je nezbytné doplnit podklady a jaké. Následně se ministerstvo obrátí na účastníka řízení a vyrozumí ho o přerušení lhůt. Účastník je ve vyrozumění informován, že se lhůta přerušila a ke kterému dni (ke dni doručení žádosti od dotčeného orgánu na ministerstvo, není-li uvedeno v žádosti o doplnění dotčeným orgánem jinak). Dále ministerstvo ve vyrozumění informuje, že lhůta počíná běžet od okamžiku, kdy doplněné podklady obdrží dotčený orgán. Nejprve totiž doplněné podklady doručí účastník ministerstvu a to je předloží dotčenému orgánu, který si jejich doplnění vyžádal. Ministerstvo je zprostředkovatelem z toho důvodu, že i podklady spolu s žádostí se ze zákona nejprve předkládají ministerstvu a to je doručí dotčeným orgánům.

Ministerstvo pak před vydáním rozhodnutí seznámí účastníky s podklady, které vedly k vydání rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Takovou povinnost ministerstvo nemá, pokud se účastník vzdal práva vyjádřit se k podkladům nebo žádosti se v plném rozsahu vyhovuje. Přestože ministerstvo schválí žádost ve formě záměru a nemá tak povinnost účastníka seznámit s podklady před vydáním rozhodnutí, ministerstvo účastníkovi zasílá spolu s poklady návrh nabídky s výzvou, aby se k podkladům vyjádřil, a dává mu možnost nahlédnout do spisu. Ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy uplynula lhůta po vydání stanovisek dotčenými orgány, vydá ministerstvo nabídku na poskytnutí investiční pobídky, příp. přímo rozhodnutí o příslibu investiční pobídky, je-li žadatel shodný s příjemcem investiční pobídky ve smyslu § 5a zákona o investičních pobídkách. To znamená, že správní řízení končí vydáním nabídky, je-li žadatelem jiný účastník, než kterým by měl být podle žádosti příjemce investiční pobídky. Příjemcem může být ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o investičních pobídkách právnická osoba, která byla založena v souvislosti s rozhodnutím o nabídce a žadatel má v nově založené právnické osobě stoprocentní majetkovou účast, nebo byla založena v souvislosti s rozhodnutím o nabídce dceřinou společností žadatele a tato dceřiná společnost má v nově založené právnické osobě stoprocentní majetkovou účast. V tomto případě je správní řízení „dvoukolové“. Této problematice se velmi podrobně věnuje kapitola 3. 4. 2. Na tomto místě je potřeba ještě zmínit postup po vydání nabídky. Nabídka je vydána pro žadatele jako účastníka řízení. Žádost o příslib investiční pobídky již podává potencionální příjemce, zákon pro něj v § 5 zákona o investičních pobídkách zavádí legislativní zkratku „zájemce“. Zájemce musí podat žádost do tří měsíců ode dne, kdy bylo rozhodnutí o nabídce doručeno žadateli z prvního správního řízení. Žádost musí obsahovat souhlas zájemce

s investiční pobídkou a podmínkami uvedenými v rozhodnutí o nabídce podle § 5 odst. 3. Tento souhlas je logickým požadavkem toho, že rozhodnutí o nabídce je vydáno pro účastníka z prvního správního řízení a ten není shodný se zájemcem jako potencionálním příjemcem. Přílohou žádosti jsou výpis z obchodního rejstříku, který nesmí být starší než tři měsíce a musí odpovídat skutečnému stavu ke dni podání žádosti o příslib, zproštění povinnosti zachovávat mlčenlivost podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, pro pracovníky MF a místně příslušných územních finančních orgánů vůči ministerstvu za účelem kontroly podle § 7 v rozsahu dle § 3 odst. 5 zákona o investičních pobídkách, čestné prohlášení zájemce o pravdivosti údajů týkající se investiční akce uvedených v podkladech pro poskytnutí investiční pobídky, čestné prohlášení, že zájemce má (nebo nemá) postavení malého nebo středního podniku, že vůči němu nebylo vydáno rozhodnutí o úpadku, potvrzení od příslušného orgánu, že zájemce nemá nedoplatek v evidenci daní, ani na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, včetně penále (toto potvrzení nesmí být starší než jeden měsíc a musí odpovídat skutečnému stavu ke dni podání žádosti) a doklad, kterým se prokáže financování investiční akce.

Před vydáním rozhodnutí je účastník řízení seznámen s podklady, které vedly k vydání rozhodnutí a je mu dána možnost vyjádřit se k těmto podkladům. Povinnost seznamovat s podklady správní orgán nemá, pokud to stanoví zákon, pokud se účastníku v plném rozsahu vyhovuje a jestliže se účastník práva na vyjádření vzdal.¹⁴⁵ Ministerstvo seznamuje účastníka jako žadatele o investiční pobídku s podklady vždy s ohledem na charakter nabídky na poskytnutí investiční pobídky a rozhodnutí o příslibu investiční pobídky a také proto, že tyto dvě formy rozhodnutí stanoví příjemci investiční pobídky celou řadu podmínek, ke kterým se dobrovolně ze své vůle zavazuje. Všechny tyto podmínky jsou sice předem žadateli známy, protože vycházejí ze zákona o investičních pobídkách a ze zvláštních zákonů, takže není nutné účastníka seznamovat s podklady v souladu se zákonem, pro právní jistotu je však lépe v rámci fáze seznámení se s podklady zaslat účastníkovi spolu s podklady i návrh rozhodnutí. Návrh rozhodnutí jako koncept může však doznat určitých změn v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu. K tomu blíže rozsudek Nejvyššího soudu: „**Koncept protokolu nebo jiného**

¹⁴⁵ § 36 odst. 3 správního řádu.

správního rozhodnutí je vždy jen pracovní verzí, přípravným nezávazným nástinem, který se ve výsledku může od verze konečného správního aktu (listiny) i značně lišit.¹⁴⁶

Stejnopis písemného rozhodnutí se zasílá dotčeným orgánům a místně příslušnému správci daně.

Správnímu řízení v rámci investičních pobídek z pohledu žadatelů je nejvíce vytýkána délka řízení a jeho časová náročnost s ohledem na potřeby součinnosti ústředních orgánů státní správy spolu s žadateli a příjemci (zájemci). Další nevýhodou je administrativní vyřizování velkého množství dokumentů, které jsou nezbytnou součástí žádosti ze zákona, a také kooperace ministerstva spolu s určenou organizací.

Kompetence jednotlivých státních subjektů:

Ministerstvo je gestorem zákona o investičních pobídkách a zodpovídá za fungování celého systému, vydává rozhodnutí o příslibu investiční pobídky, příp. rozhodnutí o nabídce. Fakticky je však poskytovatelem pouze nově zavedené hmotné podpory na pořízení dlouhodobého majetku pro strategického investora.

MF je dotčeným orgánem podle § 4 odst. 3 zákona o investičních pobídkách, ale také poskytovatelem investiční pobídky ve formě slevy na dani z příjmů a je kontrolním orgánem u vybraných podmínek.

MPSV je dotčeným orgánem a poskytuje prostřednictvím Úřadu práce – Generální ředitelství České republiky hmotnou podporu na vytváření nových pracovních míst a hmotnou podporu na školení a rekvalifikaci zaměstnanců. Na základě rozhodnutí o příslibu investičních pobídek uzavírá Úřad práce – Generální ředitelství České republiky s příjemcem investiční pobídky dohodu, kde se stanoví příjemci konkrétní povinnosti. Je kontrolním orgánem pro vybrané podmínky.

MŽP je připomínkovým místem a dotčeným orgánem podle § 4 odst. 3 zákona o investičních pobídkách.

Obec, na jejímž katastrálním území bude uskutečněna výstavba a umístěno strojní zařízení, je připomínkovým místem v případě investiční pobídky ve formě převodu pozemků včetně související infrastruktury za zvýhodněnou cenu. Podle mého názoru není ze zákona dotčeným orgánem (viz str. 90).

¹⁴⁶Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2009, č. j. 68/2008-60.

3. 4. 2. Problematika zahájení správního řízení

Správní řád v ustanovení § 44 odst. 1 stanoví, že řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje správní řízení, dojde věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. V investičních pobídkách se správní řízení zahajuje jedině na žádost, nikoli z moci úřední. Funkci žádosti plní investiční záměr ve smyslu ustanovení § 45 správního řádu. Jeho podáním se zahajuje správní řízení. Pro porovnání, jedině na žádost se zahajují řízení o odvolání, řízení o rozkladu stejně jako řízení o udělení investiční pobídky.

Žádost je druhem podání podle ustanovení § 37 správního řádu. Podle § 37 odst. 4 je podání možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem. Je možné jej také učinit pomocí jiných technických prostředků. Zákon je demonstrativně vyjmenovává: dálnopis, telefax nebo veřejnou datovou síť bez použití zaručeného elektronického podpisu, pak je však nutné takovéto podání učiněné pomocí jiných prostředků než uvedených ve větě první ustanovení § 37 odst. 4 doplnit, resp. potvrdit do pěti dnů, a to písemně, ústně do protokolu nebo v elektronické podobě se zaručeným elektronickým podpisem. Správní řízení bude tedy zahájeno například doručením žádosti prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, osobním doručením žadatele nebo i faxem (za předpokladu, že takové podání je následně ve lhůtě potvrzeno).¹⁴⁷ Záměr podle § 3 zákona o investičních pobídkách, který plní funkci žádosti, musí splňovat obecné požadavky žádosti kladené správním řádem a specifické požadavky, které stanoví zákon o investičních pobídkách.

Zákon o investičních pobídkách rozlišuje dvě kola správního řízení. První správní řízení, kdy záměr investora směřuje k vydání rozhodnutí ve formě nabídky, příp. rozhodnutí, kterým se předložený záměr zamítne, ve smyslu § 4 odst. 4. Druhé kolo řízení směřuje k vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky ve smyslu § 5 odst. 4 a je zahájeno podáním žádosti o příslib investiční pobídky ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 zákona o investičních pobídkách. Dvě kola má správní řízení pouze tehdy, je-li žadatel osoba odlišná od zájemce podle § 5 odst. 1 zákona o investičních pobídkách. To znamená,

¹⁴⁷ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s.177-178.

že žádost o nabídku podala osoba odlišná (dále jen „žadatel“) od osoby, která předložila žádost o příslib (dále jen „zájemce“). V tomto případě může být zájemce dle § 5 odst. 1 právnická osoba, která byla založena v souvislosti s rozhodnutím o nabídce a žadatel má v nově založené právnické osobě stoprocentní majetkovou účast, nebo právnická osoba, která byla rovněž založena v souvislosti s rozhodnutím o nabídce dceřinou společností žadatele a tato dceřiná společnost má v nově založené právnické osobě stoprocentní majetkovou účast. Účastníkem správního řízení o udělení investiční pobídky je žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu dle § 27 odst. 1 správního řádu. Žadatel se tak automaticky stává účastníkem řízení.

V následujících pasážích bude vysvětlena problematika zahájení řízení ve věci udělení investiční pobídky v případech, kdy je podána žádost v jednofázovém správním řízení. Následně bude rozebráno dvoufázové správní řízení.

3. 4. 2. A) Jednokolové správní řízení podle § 5a zákona o investičních pobídkách

Časový moment, kdy je žádost (záměr) doručena věcně a místně příslušnému správnímu orgánu je rozhodující pro zahájení správního řízení. Od tohoto momentu se odvíjí různé právní důsledky, jsou s nimi spojená práva a povinnosti, jak pro účastníka řízení, tak pro správní orgán. V případě jednokolového správního řízení je žadatel shodný se zájemcem a podáním záměru směřuje řízení přímo k vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky podle § 5 a § 5a zákona o investičních pobídkách.

Problém však můžeme nalézt v nejasné konstrukci ustanovení § 3 odst. 1, které říká, že žadatel předloží záměr organizaci zřízené ministerstvem, tzv. určená organizace, kterou je Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest. Určená organizace následně předává podklady ministerstvu ve smyslu § 4 odst. 1. Z této konstrukce není jednoznačné, který okamžik lze považovat za zahájení správního řízení. Otázka, která v souvislosti s tímto nastává, je, zda za zahájení správního řízení může považovat podání záměru u určené organizace, nebo okamžik podání záměru, resp. předložení, na ministerstvo? Okamžik, kdy je žádost podána u určené organizace se v praxi řádově

ve dnech liší od okamžiku, kde záměr je předán na ministerstvo. Odpověď na tuto otázku může mít nedozírné následky.

V následujících pasážích budou přiblíženy okolnosti, na základě kterých by se měl stanovit časový okamžik zahájení správního řízení. V této souvislosti je nutné poznamenat, že obecné nařízení o blokových výjimkách jako přímo použitelný předpis Evropské unie, stanoví, že investor může až po předložení žádosti o podporu členskému státu zahájit činnost související s provedením podporovaného projektu.¹⁴⁸ V případě investičních pobídek je to právě určená organizace, která vydává potvrzení. Až dnem vydání tohoto potvrzení je možné zahájit práce související s realizací investiční akce. Současně investor vyplňuje čestné prohlášení o nezahájení prací na projektu přede dnem přijetí žádosti a potvrzení určenou organizací. Z tohoto pohledu by bylo vhodnější považovat za zahájení správního řízení okamžik podání žádosti u určené organizace, a to i s ohledem na fakt, **že investor nemůže vědět, kdy je žádost předána ministerstvu a nemůže tak znát den, kdy v souladu s přímo použitelným předpisem Evropské unie je žádost předložena a kdy tak může zahájit práce na projektu.**

Klíčovou otázkou však je, zda by zahájení správního řízení u určené organizace vyhovovalo podmínkám správního řádu. Dle něj je řízení v prvním stupni zahájeno podáním žádosti u věcně a místně příslušného správního orgánu. Rozhodující je tedy moment doručení žádosti. **Na rozdíl od správního řádu z roku 1967 již není rozhodující, zda to je orgán, který bude také ve věci rozhodovat.** Tento závěr lze vyvodit z § 18 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád (o správním řízení), ve znění zákonů č. 29/2000 Sb., č. 227/2000 Sb. a č. 226/2002 Sb., dle kterého je řízení zahájeno dnem, kdy podání účastníka řízení došlo správnímu orgánu příslušnému ve věci rozhodnout. Zatímco současný správní řád stanoví v § 44 odst. 1, že řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Z odlišné konstrukce ustanovení je evidentní určitý posun a znamená to, že žádost nemusí být podána u orgánu věcně a místně příslušnému rozhodnout, jak tomu bylo u správního řádu z roku 1967. Nelze proto vyloučit případ, že žádost jako

¹⁴⁸ Zahájením činnosti se myslí zahájení prací dle ustanovení § 1a odst. 1 písm. c) a v souladu s ustanovením § 2 odst. 2 písm. c) zákona o investičních pobídkách.

počáteční úkon je podána u jiného správního orgánu, než který bude rozhodovat.¹⁴⁹ V případě investičních pobídek je záměr žadatele podán u určené organizace a rozhoduje o něm v prvním stupni ministerstvo. **Z konstrukce ustanovení zákona o investičních pobídkách se však spíše domnívám, že určená organizace plní funkci administrativní a nelze u ní zahajovat správní řízení. Abych tato teze mohla být potvrzena nebo vyvrácena, musíme si odpovědět ještě na jednu otázku. Je určená organizace CzechInvest správní orgán?**

3. 4. 2. aa) Věcně a místně příslušný správní orgán s ohledem na problematiku zahájení správního řízení v investičních pobídkách ve vztahu k určené organizaci jako státní příspěvkové organizaci

Legislativní zkratku správní orgán zavádí § 1 odst. 1 správního řádu.

Jedná se o:

- orgán moci výkonné,
- orgán územního samosprávného celku
- a jiné orgány, právnické a fyzické osoby, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.

Správní orgán je ten, kdo má vliv na průběh správního řízení a správní řízení vede. Spolu s účastníky správního řízení patří do skupiny hlavních subjektů správního řízení. Jejich postavení jim přiznává rozhodující vliv na řízení. Pokud jde o problematiku věcné příslušnosti, ta je ošetřena v § 10 správního řádu, který stanoví, že správní orgány jsou věcně a místně příslušné rozhodovat ve věcech, které jim byly svěřeny zákonem nebo na základě zákona. Předpokladem tedy je, že zvláštní zákon svěří tomuto orgánu pravomoc rozhodovat.¹⁵⁰

Agentura CzechInvest je státní příspěvková organizace zřízená zákonem o MSP.¹⁵¹ Otázkou je, zda můžeme státní příspěvkovou organizaci podřadit pod „jiný

¹⁴⁹ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s.176 – 179 (§ 44 správního řádu).

¹⁵⁰ VOPÁLKA, Vladimír. *Správní řízení*. In HENDRYCH, Dušan, POMAHAČ, Richard, KOPECKÝ, Martin a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 387-388.

¹⁵¹ § 4a zákona o MSP:
§ 4a

orgán“ dle § 1 odst. 1 správního řádu. Dle § 4a odst. 3 písm. c) zákona o MSP agentura CzechInvest plní funkci určené organizace při poskytování investičních pobídek podle zákona o investičních pobídkách. Z toho by se mohlo usuzovat, že zvláštní zákon, kterým je zákon o MSP a také zákon o investičních pobídkách, delegoval na určenou organizaci výkon veřejné správy.

V následující části je vysvětlena správní praxe na ministerstvu ve věci zahájení správního řízení.

3. 4. 2. ab) Správní praxe na ministerstvu

Z pozice zaměstnance na ministerstvu přiblížím, jaká je správní praxe. Za okamžik zahájení správního řízení se považuje moment, když je žádost předložena u určené organizace, která tentýž den vydá potvrzení dle ustanovení § 4 odst. 1 zákona o investičních pobídkách.¹⁵² Již v minulosti se na ministerstvu setkaly dvě názorové skupiny. Jedna z nich zastávala názor, že správní řízení je zahájeno předložením záměru určené organizaci, dle druhého názoru je tímto okamžikem až předložení záměru na ministerstvu. **Ani novela zákona o investičních pobídkách č. 192/2012 Sb. nepřinesla výslovně řešení a zahájení řízení není zakotveno explicitně.** Lze jen doporučit řešení odpovídající zaběhnuté praxi zakotvit speciálně vůči správnímu řádu do zákona o investičních pobídkách.

S problémem vyjasnění otázky, kdy nastává okamžik zahájení správního řízení, se odbor legislativní ministerstva vypořádal následujícím způsobem:

Citováno ze stanoviska z roku 2012:

(1) Zřizuje se Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest (dále jen "agentura") jako státní příspěvková organizace se sídlem v Praze. Agentura má právo hospodařit s majetkem státu a při své činnosti se řídí zvláštními zákony. Agentura je podřízena Ministerstvu průmyslu a obchodu (dále jen "ministerstvo").

(2) Statutárním orgánem agentury je generální ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr průmyslu a obchodu. Bližší podmínky činnosti agentury a její organizační uspořádání upraví statut, který schvaluje ministr průmyslu a obchodu.

(3) Agentura plní úkoly v oblasti podpory podnikání tím, že

- a) poskytuje podporu malým a středním podnikatelům podle tohoto zákona,
- b) poskytuje podporu podnikatelům na základě programů schválených vládou podle zvláštního zákona,
- c) plní funkci určené organizace při poskytování investičních pobídek podle zvláštního zákona,
- d) plní další úkoly v oblasti podpory podnikání.

(4) Agentura dále poskytuje podporu podnikatelům z finančních prostředků Evropské unie.

¹⁵² Vydat potvrzení ten samý den je možné, protože investor již dříve podrobně konzultuje záměr s určenou organizací a až je záměr zcela připraven, oficiálně ho u určené organizace předloží.

„Pokud jde o okamžik zahájení správního řízení, lze za něj podle našeho názoru považovat den, kdy je žádost podle § 3 nebo 5 shora citovaného zákona doručena „určené organizaci“. Této organizaci přisuzuje totiž zákon jak v řízení o nabídce, tak v řízení o příslibu výslovně určité pravomoci a současně i žadateli ukládá výslovně povinnost, aby jak podklady pro poskytnutí investiční pobídky podle § 3 (tzn. tiskopis pro záměr získat investiční pobídku a další zákonem stanovené dokumenty), tak i žádost o příslib včetně dokladů podle § 5 předložil ministerstvu jejím prostřednictvím. Tato organizace je podle zákona oprávněna v rámci obou řízení posoudit a k posudku také připojit návrh na poskytnutí, případně zamítnutí pobídky. Obdobně i oba druhy rozhodnutí ministerstva se žadateli doručují prostřednictvím této organizace. Stanovení jiného okamžiku zahájení správního řízení by podle našeho názoru postrádalo v návaznosti na výše uvedené svoje opodstatnění.“¹⁵³

Jedná se o ustálený postup ministerstva, se kterým se neztotožňuji. Lze namítat, že určená organizace plní spíše funkci jakéhosi „poštáka“ či poradenské agentury. Jako zaměstnanec ministerstva v oblasti investičních pobídek musím postavit právní argumenty tak, aby vyhovovaly zaběhlému režimu. Pro shrnutí uvádím níže argumenty, proč je okamžik předložení záměru u určené organizace považován za zahájení správního řízení:

- Určená organizace ze zákona přijímá záměry investorů, které plní funkci žádosti, a vydává potvrzení ve smyslu § 4 odst. 1. Datum vydání potvrzení je shodné s datem podání žádosti, resp. záměru.
- Před vydáním potvrzení nesmí investor v souladu se zákonem o investičních pobídkách a na základě obecného nařízení o blokových výjimkách zahájit práce a projektu. Dle tohoto přímo použitelného předpisu až po podání žádosti mohou být zahájeny činnosti související s realizací investiční akce.
- Investor nemůže znát datum, kdy je žádost předložena na ministerstvo.
- Správní řád nebrání tomu, aby správní řízení bylo zahájeno u jiného správního orgánu, než který vydá rozhodnutí.

¹⁵³ Stanovisko odboru legislativního ministerstva ze dne 23. srpna 2012.

- **Předložením záměru u určené organizace začíná běžet speciální lhůta stanovená v zákoně o investičních pobídkách pro předložení záměru ministerstvu.**

Nejistotu výše uvedených argumentů lze spatřovat v definici správního orgánu, dále v tom, že zahajuje řízení jiný orgán, než ten, který rozhoduje a toto oprávnění není výslovně zakotveno v zákoně. Proto se domnívám s ohledem na výše uvedené, že nemůžeme považovat za zahájení správní řízení podání záměru u určené organizace.

Proto lze doporučit novelizovat ustanovení zákona o investičních pobídkách a vložit do něj speciální ustanovení vůči správnímu řádu pro právní jistotu a vyjasnění pochybností. Návrh ustanovení by mohl znít: „Správní řízení o záměru žadatele získat investiční pobídku ve smyslu § 3 odst. 1 je zahájeno dnem, kdy je záměr předložen určené organizaci. To platí v případě, kdy se jedná žádost, na jejímž základě bude vydáno rozhodnutí o nabídce, příp. rozhodnutí, jímž se předložený záměr zamítne, ve smyslu § 4 odst. 4 a také v případě, kdy je na základě této žádosti vydáno přímo rozhodnutí o příslibu nebo rozhodnutí, kterým se poskytnutí investiční pobídky zamítne podle § 5a“. Tento návrh by měl být do zákona zakotven v tom případě, že by ministerstvo výslovně trvalo na tom, aby se správní řízení zahajovalo u určené organizace. Jinak by správní řízení mělo být zahájeno dnem, kdy žádost je doručena ministerstvu.

Sporná je rovněž dikce § 5 odst. 1 zákona o investičních pobídkách, který stanoví, že „na základě rozhodnutí o nabídce může zájemce o investiční pobídku (dále jen „zájemce“) předložit ministerstvu prostřednictvím určené organizace nejpozději do 3 měsíců od jeho doručení žádost o příslib investiční pobídky“. Podle mého názoru zde na rozdíl od zahájení první fáze správního řízení ještě evidentněji vyplývá, že správní řízení je zahájeno doručením žádosti na ministerstvo a určená organizace zde plní určitou funkci „poštáka“. V ustanovení zákona je výslovně napsáno „prostřednictvím určené organizace“. Rozluštění této otázky je klíčové i pro běh lhůt pro vydání rozhodnutí. V prvním správním řízení dle § 3 odst. 1 zákona o investičních pobídkách jsou lhůty stanoveny speciálně vůči správnímu řádu. Nejprve je žádost podána u určené organizace, ta má lhůtu 30 dní podle § 4 odst. 1 zákona o investičních pobídkách pro vypracování posudku.

3. 4. 2. ac) Vydání potvrzení určenou organizací

Poté co je zahájeno správní řízení podle § 3 odst. 1 zákona o investičních pobídkách, a to předložením záměru určené organizaci, je touto určenou organizací vypracován posudek. Již podáním záměru u určené organizaci běží 30 denní lhůta pro předložení tohoto posudku na ministerstvo. Určená organizace v tomto posudku uvede, zda žadatel může splnit všeobecné a zvláštní podmínky, zda se může jednat o strategickou investiční akci a zhodnotí soulad investiční akce uvedené v záměru s obecným nařízením o blokových výjimkách. Pokud na základě tohoto zhodnocení vyjde najevo, že investiční akce je v souladu s obecným nařízením o blokových výjimkách a že mohou být splněny všeobecné a zvláštní podmínky pro poskytnutí investiční pobídky, vydá určená organizace potvrzení. Posudek spolu s návrhem na poskytnutí investiční pobídky a potvrzení předloží určené organizaci. V opačném případě, tj. dle předpokladu určené organizace a ministerstva žadatel nesplní všeobecné a zvláštní podmínky nebo investiční akce není v souladu s obecným nařízením o blokových výjimkách, vypracuje určená organizace návrh na zamítnutí investiční pobídky.

Ode dne potvrzení může žadatel začít se zahájením prací na projektu v souladu s ustanovením § 1a a ustanovením § 2 odst. 2 písm. c) zákona o investičních pobídkách, tj. zahájit stavební práce, zahájit pořízování dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku bez nákladů na pořízení dokumentace potřebné pro vydání stavebního povolení či pro ohlášení stavby, nebo učinit právního úkonu zavazujícího k pořízení strojního zařízení. Tato podmínka vychází z obecného nařízení o blokových výjimkách, které stanoví, že zahájit práce na podpořeném projektu je možné až předložením žádosti členskému státu. Z tohoto důvodu se určená organizace snaží, aby den předložení záměru byl shodný se dnem vydání potvrzení a zpravidla tomu také tak v praxi je. Reálně může nastat situace, kdy záměr bude předložen a zhodnocení posudku bude trvat déle, takže v jiný okamžik bude zahájeno správní řízení a v jiný okamžik bude vydáno potvrzení. Pak se lze domnívat, že tato situace je pro investory přísnější, než stanoví obecné nařízení o blokových výjimkách.

3. 4. 2. B) Dvoukolové správní řízení

V této části jsou pro systematickost zopakovány některé již výše uvedené závěry, na základě kterých je zde vyvozen úsudek o nelogičnosti části názoru odboru legislativního ministerstva.

Před novelizací zákona o investičních pobídkách č. 192/2012 Sb. existovala pouze dvě kola správního řízení, a to bez ohledu na to, že byl žadatel shodný s příjemcem ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 zákona o investičních pobídkách po novele. Novelizace přináší zjednodušení administrace a zavádí i možnost jednokolového řízení (viz výše).¹⁵⁴ Řízení o udělení investiční pobídky bude mít dvě kola správního řízení pouze tehdy, když je žadatel osoba odlišná od osoby, která přijímá nabídku a předkládá žádost o příslib investiční pobídky. Zákon tohoto druhého žadatele nazývá „zájemcem“. Znovu zopakují, že zájemcem může být dle § 5 odst. 1 osoba, která současně s podáním žádosti o příslib investiční pobídky prokáže, že byla založena v souvislosti s rozhodnutím o nabídce a „původní“ žadatel má v nově založené právnické osobě stoprocentní majetkovou účast, nebo byla založena v souvislosti s rozhodnutím o nabídce dceřinou společností a tato dceřiná společnost má v nově založené právnické osobě stoprocentní majetkovou účast.

Dvoukolové správní řízení probíhá tak, že nejprve je podán záměr u určené organizace. Určená organizace vydá potvrzení a předloží posudek spolu s potvrzením a návrhem na poskytnutí investiční pobídky, popř. návrhem zamítnutí, ministerstvu. První fáze směřuje od podání záměru k vydání nabídky na poskytnutí investiční pobídky ve smyslu § 4 odst. 4 zákona o investičních pobídkách.

Druhá fáze začíná předložením žádosti o příslib investiční pobídky ministerstvu prostřednictvím určené organizace do 3 měsíců od doručení nabídky. Toto správní řízení končí vydáním rozhodnutí o příslibu investiční pobídky.

Opět je klíčovou otázkou, v kterém okamžiku je správní řízení zahájeno. Lze si nepovšimnout odlišné dikce zákona v případě prvního správního řízení a v okamžiku druhého správního řízení, pokud máme dvě kola:

¹⁵⁴ Správní řízení směřují k vydání rozhodnutí o příslibu investičních pobídek ve dvoukolém řízení, nebo příp. v jednokolém řízení v případě, kdy je žadatel shodný s příjemcem. Žádost o příslib investiční pobídky může podávat pouze osoba, která byla založena žadatelem pouze pro účely realizace investiční akce. Jestliže je však žadatel stejná osoba jako příjemce, je dvoukolového správní řízení zcela nadbytečné. V případě jednokolového řízení tak dochází k zjednodušení administrace pro ministerstvo a současně zkrácení délky správního řízení.

1, **§ 3 odst. 1 zákona o investičních pobídkách**: „Podklady pro poskytnutí investiční pobídky předloží žadatel buď v listinné podobě a současně v elektronické podobě na předepsaném technickém nosiči dat, anebo v elektronické podobě organizaci zřízené ministerstvem.“

2, **§ 5 odst. 1 zákona o investičních pobídkách**: „Na základě rozhodnutí o nabídce může zájemce o investiční pobídku předložit ministerstvu prostřednictvím určené organizace nejpozději do 3 měsíců od jeho doručení žádost o příslib investiční pobídky.“

Pokud by mělo být zahájeno správní řízení rovněž u určené organizace, proč zákonodárce zvolil odlišnou dikci? V prvním citovaném případě se záměr předkládá přímo organizaci a lze tak předpokládat, že se u určené organizace skutečně může zahajovat správní řízení, a to i s ohledem na to, že od předložení záměru běží 30 denní lhůta pro předložení záměru na ministerstvo. Zatímco v druhém případě je situace odlišná. Zákonodárce říká, že žádost se předkládá ministerstvu, a dodává, že je to prostřednictvím určené organizace. Z čehož lze usoudit, že určená organizace plní pouze funkci jakéhosi „poštáka“. Kdyby bylo zahájeno řízení již u určené organizace, musíme si uvědomit, že pak nám již od tohoto okamžiku běží lhůty pro vydání rozhodnutí dle správního řádu a zákonodárce zde nestanoví žádnou speciální lhůtu pro předložení ministerstvu jako v prvním případě. Argumentace, že v obou případech by mělo být řízení zahajováno u stejného orgánu (tedy u určené organizace), nemůže obstát. Odbor legislativní ministerstva je však opačného názoru, dle něhož jiný okamžik než zahájení řízení u určené organizace postrádá své opodstatnění (viz výše). Na rozdíl od stanoviska legislativního odboru ministerstva nespátřuji žádný problém v tom, aby v prvním případě bylo řízení zahajováno u určené organizace a v druhém případě u ministerstva. Jaký jiný důvod by pak měla i odlišná dikce zákona? Nebo vznikla jen nedopatřením.

3. 4. 3. Problematika přechodných ustanovení novely zákona o investičních pobídkách č. 192/2012 Sb.

Okamžik zahájení správního řízení je rozhodující s ohledem na nabytí účinnosti významné novely, která je pro mnohé investory rozhodujícím motivačním prvkem, neboť nastavuje příznivější kritéria pro jejich projekty. Přechodná ustanovení novely zákona o investičních pobídkách č. 192/2010 Sb., která nabyla účinnosti dne 12. července 2012,

stanoví, že řízení zahájená podle zákona o investičních pobídkách, ve znění účinném do nabytí účinnosti zákona č. 192/2010 Sb. a do tohoto dne neskončená se dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posuzují podle dosavadních právních předpisů.¹⁵⁵

Ministerstvo ve své ustálené praxi, jak již bylo rozvedeno výše, rozumí zahájením řízení okamžik podání žádosti u určené organizace, který je shodným se dnem vydání potvrzení podle § 4 odst. 1 zákona o investičních pobídkách, resp. měl by být shodný. Tato zákonem výslovně neřešená problematika se však nabaluje a prohlubuje dále. V případě, že bychom brali za zahájení řízení den předání podkladů ministerstvu, pak by to v souvislosti s účinností novely dne 12. července 2012 znamenalo, že žádosti, které byly podané u určené organizace před nabytím účinnosti zákona č. 192/2012 Sb., ale na ministerstvo předloženy až po účinnosti, by měly být posuzovány podle novelizované úpravy. V praxi tomu tak nebylo a pro ministerstvo bylo rozhodující pro určení, zda se řízení bude řídit novelizovanou či nenovelizovanou úpravou, podání záměru u určené organizace.

Problém, který však po nabytí účinnosti novely zákona č. 192/2012 Sb. nastal a se kterým se ministerstvo muselo vypořádat, spočíval v tom, že pokud byla žádost o nabídku podána před 12. červencem 2012, tj. před nabytím účinnosti novely, musí být dle přechodných ustanovení k této novele vydáno i rozhodnutí o nabídce na poskytnutí investiční pobídky podle § 4 odst. 3 zákona o investičních pobídkách, ve znění účinném do 11. července 2012. Tím je jedno správní řízení ukončeno. Do této chvíle přechodná ustanovení nečiní potíže. **Ovšem pokud je podána žádost o příslib investiční pobídky v další fázi řízení až po novele, znamenalo by to dle přechodných ustanovení, že toto nové správní řízení musí být posuzováno dle novelizovaného zákona. Věcným záměrem bylo, aby investor, který má „nabídku“ vydanou podle nenovelizovaného zákona, měl**

¹⁵⁵ Čl. II

Přechodná ustanovení

Bod 1. „Řízení podle zákona č. 72/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne neskončená se dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posuzují podle dosavadních předpisů.“

Bod 2 „Investiční pobídky poskytnuté v souladu s dosavadními předpisy zůstávají v platnosti v rozsahu a za podmínek, za kterých byly poskytnuty.“

Bod 3 „Kontrola investičních pobídek poskytnutých přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se provádí podle dosavadních předpisů.

Bod 4 „Při nesplnění podmínek, za kterých byly investiční pobídky poskytnuty podle zákona č. 72/2000 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se postupuje podle dosavadních právních předpisů, s výjimkou nesplnění podmínky podle § 6a odst. 3 zákona č. 72/2000 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.“

i rozhodnutí o příslibu podle novelizovaného zákona, a to i přesto, že žádost o vydání rozhodnutí o příslibu ve smyslu § 5 odst. 3 zákona o investičních pobídkách, ve znění účinném do 11. července 2012, byla podána až po účinnosti novely. Investor totiž přijímá podmínky a výši podpory stanovenou v „nabídce“ dle novelizovaného znění zákona. Z věcného hlediska se celý proces vnímá jako jedno řízení, a to od podání záměru až do vydání rozhodnutí, protože jde o záměr získat investiční pobídku, a tu získá investor až podle „konečného“ rozhodnutí. Bohužel při tvorbě novely byla přebírána dosavadní přechodná ustanovení, jejichž smyslem bylo skutečně říct, že celé řízení, včetně žádosti o příslib investiční pobídky má být dokončeno podle dosavadních předpisů, to však jednoznačně z přechodných ustanovení nevyplývá, ba naopak. Při řešení tohoto problému je však nutné přihlédnout ke správní praxi. A to i s ohledem na to, že žadatel o rozhodnutí o příslibu přijímá podmínky stanovené v „nabídce“.

S výše uvedeným problémem se odbor legislativní ministerstva, který je tvůrcem novely po legislativní stránce, vypořádal tímto způsobem:

„Přestože v přechodném ustanovení bodu 1 článku II zákona č. 192/2012 Sb., kterým byl novelizován zákon o investičních pobídkách, není zcela jednoznačně a výslovně uvedeno, že se dosavadní právní úprava použije jak pro dokončení řízení o nabídce (fakticky se jedná o první řízení, a tedy o 1. kolo), tak i pro druhé kolo resp. druhé řízení, ve kterém je vydáno rozhodnutí o příslibu, lze podle našeho názoru posuzovat a chápat obě kola jako jeden celek. Druhé kolo, tzn. řízení, na jehož konci je rozhodnutí o příslibu, vychází z rozhodnutí o nabídce a především v této nabídce stanovených podmínek. V návaznosti na tuto skutečnost lze podle našeho názoru obě tato řízení, pokud byla zahájena před účinností zákona č. 192/2012 Sb., dokončit podle dosavadní právní úpravy, tj. úpravy platné před 12. 7. 2012. Podle stávající úpravy se budou také posuzovat povinnosti resp. práva, která zájemci o investiční pobídku z tohoto zákona (ale případně i ze zvláštních zákonů – dle formy pobídky) plynou. Rovněž správní orgán či určená organizace nemůže činit více, než ji umožňuje zákon v příslušném znění.“

Lze se domnívat, že takovéto stanovisko není argumentačně přesvědčivé, dokonce by ani v teorii správního práva neobstálo. Skutečným smyslem tvůrců zákona však bylo, aby celé řízení od podání záměru až po vydání „konečného“ rozhodnutí o příslibu bylo skutečně vnímáno jako jeden celek, který bude posuzován podle dosavadních předpisů. Jiná skutečnost ani není možná z pohledu věcného. Podmínky

tak, jak jsou nastaveny v „nabídce“, jsou závazné a nelze je v rozhodnutí o příslibu nastavit jinak. Zájemce přijímá podmínky stanovené v „nabídce“. Současně lze poznamenat, že i samotní adresáti zákona o investičních pobídkách a jednotlivých rozhodnutí řízení vnímají stejným způsobem. Tomu nasvědčuje i fakt, že po nabytí účinnosti novely zákona č. 192/2012 Sb. někteří příjemci „nabídky“, kteří podali žádost o příslib rozhodnutí dle ustanovení § 5 odst. 1 zákona o investičních pobídkách, až po 12. červenci 2012, a patří tak mezi ony inkriminované¹⁵⁶, začali brát své žádosti o rozhodnutí o příslib zpět ve smyslu ustanovení § 45 odst. 4 správního řádu s odůvodněním, že si chtějí podat novou žádost o nabídku s podmínkami, jaké nastavuje novela.

3. 4. 4. Prodloužení lhůty pro splnění podmínek

Zákon o investičních pobídkách, ve znění účinném do 11. července 2012 umožňoval v souladu s § 2 odst. 2 písm. f) na žádost v odůvodněných případech prodloužit lhůtu pro splnění všeobecných podmínek zákona o investičních pobídkách o dva roky. Novela zákona o investičních pobídkách č. 192/2012 Sb. toto prodloužení nepřipouští. Dle přechodných ustanovení k zákonu je nutno při žádostech doručených na ministerstvo po dni nabytí účinnosti výše uvedené novely, tj. od 12. července 2012, aplikovat zákon o investičních pobídkách, ve znění provedené novelou zákona č. 192/2012 Sb. To znamená, že zákon o investičních pobídkách, ve znění účinném od 12. července 2012 prodloužit tříletou lhůtu neumožňuje, a pokud tedy v současné době společnost jako příjemce investičních pobídek požádá o prodloužení až po rozhodném datu, ministerstvo takovou možnost ze zákona nemá. Takové správní řízení zahájené na žádost bude ve smyslu § 66 odst. 1 písm. b) správního řádu zastaveno pro zjevnou právní nepřipustnost žádosti. Zjevná právní nepřipustnost musí být patrna již na samém

¹⁵⁶ Jednalo se celkem o 15 společností, které měly již vydáno, příp. jim mělo být vydáno rozhodnutí o nabídce podle zákona o investičních pobídkách, ve znění účinném do 11. července 2012, přičemž žádost o příslib byla podána až po 12. červenci 2012, příp. teprve měla být podána. Některé z těchto společností učinily zpětvzetí žádosti o rozhodnutí o příslib a podaly si záměry zcela nové. Ostatní společnosti zpravidla již pořizovaly majetek, takže zpětvzetí žádosti ve smyslu ustanovení § 45 odst. 4 správního řádu pro ně nepřicházelo v úvahu.

počátku, tedy při podání žádosti, na rozdíl od žádosti, která se stala zjevně právně bezpředmětnou podle písm. g) § 66 odst. 1 správního řádu.¹⁵⁷

V praxi se lze však setkat i s mylnou interpretací, že jestliže se na příjemce investiční pobídky vztahuje zákon účinný v době, kdy předložili záměr získat investiční pobídku určené organizaci, a pokud toto jeho znění lhůtu prodloužit umožňovalo, pak jim lhůta musí být prodloužena. Takový výklad je však *non sense*. Jedná se o samostatné správní řízení o prodloužení lhůty zahájené na žádost příjemce investičních pobídek. Ministerstvo pak rozhoduje podle legislativního stavu platného v době předložení žádosti, kdy je řízení zahájeno, ledaže by přechodná ustanovení stanovila něco jiného. Ministerstvo nemá žádnou pravomoc rozhodnout na základě ustanovení, které neexistuje.

¹⁵⁷ JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 261.

3. 5. Poskytování dotací na základě zákona o rozpočtových pravidlech

Poskytování veřejné podpory formou investičních pobídek se řídí zákonem o investičních pobídkách. Klady toho, že postup při poskytování veřejné podpory je upraven v zákonném rámci, lze zejména spatřovat v transparentnosti, na rozdíl od poskytování veřejné podpory na základě obecných programů podpory, které se schvalují ve formě usnesení vlády ČR. V rámci svého zaměstnání jsem se setkala s poskytováním dotací na základě tzv. Rámcových programů, a to Rámcového programu č. 573 pro podporu technologických center a center strategických služeb, který byl schválen ve formě usnesení vlády ze dne 5. června 2002, Rámcového programu pro podporu technologických center a center strategických služeb, který byl schválen ve formě usnesení vlády ze dne 10. prosince 2007 a Rámcového programu pro podporu technologických center a center strategických služeb, který byl schválen ve formě usnesení vlády ze dne 12. března 2007 (dále jen „Rámcové programy“).¹⁵⁸ Tyto Rámcové programy mají povahu usnesení vlády a byly vyhlášeny v Obchodním věstníku.

Stavebním kamenem pro poskytování dotací jsou rozpočtová pravidla. Pojem dotace je definován v § 3 písm. a) rozpočtových pravidel. Dotací se rozumí **peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel.**¹⁵⁹ Poskytovatelem mohou být orgány a instituce taxativně vyjmenované v § 14 odst. 2, tj. ústřední orgán státní správy, Úřad práce České republiky, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky, Technologická agentura České republiky nebo organizační složka státu, kterou určí zvláštní zákon. Na základě žádosti příjemce, která musí mít obsahové náležitosti v souladu s § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel a za předpokladu, že poskytovatel žádosti vyhoví, vyhotoví rozhodnutí, které musí mít náležitosti stanovené v § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel. Toto rozhodnutí nemusí mít formu podle správního řádu, ale musí odpovídat parametrům nastaveným v § 14 odst. 4 a mít písemnou formu. Otázkou k zamyšlení je, jak chápat § 14 odst. 4, který obsahuje formulaci „**o poskytnutí dotace...rozhoduje poskytovatel**“. Lze formulaci chápat *stricto sensu* tak, že pouze pokud

¹⁵⁸ Pro všechny tyto tři programy v souhrnu zavedena zkratka dále jen jako „Rámcové programy“.

¹⁵⁹ § 3 písm. a) rozpočtových pravidel.

se vyhoví žádosti, poskytovatel vydá rozhodnutí. A co v opačném případě, když poskytovatel žádost posoudí a rozhodne se žádosti nevyhovět? Má povinnost vydat rozhodnutí? V zákoně je řečeno: „Vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace ... vydá písemné rozhodnutí...“ (§ 14 odst. 4). To lze jednoznačně považovat za odpověď na výše uvedenou otázku. Zákon poskytovateli neukládá povinnost vydat rozhodnutí, jestliže se rozhodne žádosti nevyhovět. Pouze v případě, kdy se poskytovatel rozhodne dotaci poskytnout, má ze zákona povinnost vydat písemné rozhodnutí, které musí obsahovat tyto náležitosti:

- a) jméno, popřípadě jména, příjmení, datum narození, rodné číslo, bylo-li přiděleno, a adresu trvalého pobytu, je-li příjemce dotace fyzickou osobou a je-li tato fyzická osoba podnikatelem, také identifikační číslo osoby; název, adresu sídla a identifikační číslo osoby, je-li příjemce dotace právnickou osobou,
- b) název a adresu poskytovatele,
- c) poskytovanou částku nebo částku, do jejíž výše může být dotace poskytnuta,
- d) účel, na který je poskytovaná částka určena,
- e) lhůtu, v níž má být stanoveného účelu dosaženo,
- f) případné další podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace splnit,
- g) u dotací, jejichž součástí jsou peněžní prostředky podle § 44 odst. 2 písm. b), d), f) nebo h), částku těchto prostředků (§ 44 odst. 6),
- h) den vydání rozhodnutí,
- i) seznam fyzických a právnických osob placených z prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, na které se nevztahuje zákon o veřejných zakázkách,
- j) ostatní povinnosti, které příjemce v souvislosti s poskytnutím dotace plní a jejichž nedodržení není neoprávněným použitím podle § 3 písm. e).¹⁶⁰

Dle § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel se na rozhodnutí podle odstavce 4 nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno soudní přezkoumávání.¹⁶¹

¹⁶⁰ § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel.

¹⁶¹ Zatímco na řízení o odnětí dotace dle § 15 zákona o rozpočtových pravidlech stejně jako na rozhodnutí, jímž poskytovatel uděluje souhlas s přechodem práv a povinností v důsledku fúze, rozdělení nebo převodu jmění na společníka dle § 14a rozpočtových pravidel se obecné předpisy o správním řízení použijí.

3. 5. 1. Podléhá rozhodnutí o neposkytnutí dotace soudnímu přezkumu?!

Z výše uvedeného pak plyne, že v případě, kdy poskytovatel žádosti o dotaci nevyhoví, nemá povinnost vyhotovit písemné rozhodnutí. To však dle mého názoru nemůže znamenat, že by měl poskytovatel zůstat nečinný. Každá žádost, která je předložena správnímu orgánu, musí být nějakým způsobem vypořádána. Poskytovatel může vyrozumět žadatele o neposkytnutí dotace neformální cestou, např. dopisem. Nic nebrání tomu, aby vyhotovil rozhodnutí o poskytnutí dotace s obdobnými náležitostmi, jako jsou v § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel. **Stěžejním sporným bodem je však ustanovení § 14 odst. 5, které stanoví, že na rozhodnutí podle odstavce 4 se nevztahuje správní řád a je vyloučen jeho soudní přezkum.** Lze tedy tomu rozumět buď tak, že (1) jelikož není nutné vyhotovovat písemné rozhodnutí, pak ani není třeba, aby zákonodárce zvlášť stanovil, že na rozhodnutí o neposkytnutí dotace se nevztahují obecné předpisy o správním řízení, nebo (2) lze si také vyložit ustanovení *stricto sensu* tak, že rozhodnutí o neposkytnutí dotace se již vydává v režimu správního řádu a podléhá soudnímu přezkumu? Na tyto otázky se pokusím odpovědět v následujícím textu.

Je nelogické, aby rozhodnutí o poskytnutí dotace (vyhovění žádosti) bylo vyloučeno ze správního řádu a forma zamítnutí mu opět podléhala. Proto se lze domnívat, že při neposkytnutí dotace stačí neformální odpověď žadateli a nevzdává se rozhodnutí ve smyslu správního řádu.¹⁶²

Avšak pokud jde o soudní přezkum, domnívám se, že dává smysl dát žadateli možnost, aby v případě nevyhovění žádosti měl nárok na soudní přezkum rozhodnutí poskytovatele zejména s ohledem na to, zda byly dodrženy základní zásady správního řízení, které se aplikují dle § 177 odst. 1 správního řádu bez ohledu na to, že se správní řád nepoužije, zejména zásada rovného přístupu ke všem žadatelům a zda poskytovatel dodržel pravidla hry, která si stanovil. S ohledem na fakt, že na dotaci není právní nárok (§ 14 odst. 1) se lze domnívat, že úmyslem tvůrce zákona pravděpodobně mohlo být, aby se ani na nevyhovění žádosti nepoužil správní řád a ani soudní přezkum.

Otázkou soudního přezkumu se zabývala i judikatura Nejvyššího správního soudu. Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. srpna 2010, sp. zn. 2 As 52/2010 -

¹⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 2004, sp. zn. 6 A 6/2002-65.

61, dle kterého pravomoc přezkumu soudy ve správním soudnictví je založena § 4 a současně § 2 s.ř.s.

Aby bylo rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví:¹⁶³

(1) **Musí se jednat o rozhodnutí správní orgánu.** Touto legislativní zkratkou zákon rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, nebo fyzickou či právnickou osobu nebo jiný orgán, pokud mu bylo svěřeno rozhodování o právech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy.

(2) Výše uvedený orgán musí **rozhodovat o právech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob.**

(3) **Rozhodování musí probíhat v oblasti veřejné správy.**

(4) **Dle § 2 s.ř.s. musí být činností správního orgánu dotčena veřejná subjektivní práva a povinnosti fyzických osob a právnických osob.**

Tyto výše uvedené znaky musí být naplněny **kumulativně**, pak rozhodnutí podléhá soudnímu přezkumu. Nejvyšší správní soud judikoval, že „**s ohledem na ústavní principy je nezbytné rozsah kompetenčních výluk ve správním soudnictví vykládat restriktivně: pouze ty věci, které zákonodárce výslovně vyňal, jsou z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeny**“.¹⁶⁴

Právo na přezkum aktů orgánů veřejné správy se řadí mezi ústavně zaručená práva. **Dle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánů veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak.** Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“.

Z výše uvedeného a v souladu s § 6 s.ř.s., který stanoví, že z rozhodování soudů ve správním soudnictví jsou vyloučeny pouze ty věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon, lze dovodit, že v pochybnostech, kdy zákon výše jasně nestanoví, zda je přezkum vyloučen, by rozhodnutí správního orgánu soudnímu přezkumu podléhat mělo.

S ohledem na výše uvedené znaky a judikaturu Nejvyššího správního soudu, je nutné posoudit, zda rozhodnutí správního orgánu naplňuje akt, který vydává ministerstvo jako „Rozhodnutí o neposkytnutí dotace na podnikatelskou činnost“

¹⁶³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. května 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007-197.

¹⁶⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. května 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007-197.

na základě Rámcových programů a stanovit, zda je „Rozhodnutí o neposkytnutí dotace na podnikatelskou činnost“ přezkoumatelné ve správním soudnictví s ohledem na § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel a v souladu s § 4 a § 2 s.ř.s.:

(1) První znakem je, zda tento akt vydal orgán moci výkonné, příp. jiný typ označený jako správní orgán. Ministerstvo je orgánem moci výkonné.¹⁶⁵

(2) Druhým znakem, který musí být naplněn, je, zda rozhodování o neposkytnutí dotace (resp. celý proces rozhodování, který vyústí buď v její poskytnutí či neposkytnutí), je rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Ministerstvo rozhoduje o právu žadatele, které spočívá v projednání podané žádosti a povinnostech žadatele, které by mu nastaly v případě přiznání práva, např. povinnost plnit podmínky Rámcového programu, povinnost strpět kontrolu, archivovat dokumenty, informační povinnost vůči ministerstvu v případech stanovených Rámcovým programem atd. V případě neposkytnutí dotace pak vzniknou žadateli náklady související s podáním žádosti.¹⁶⁶

(3) Rozhodování musí probíhat v oblasti veřejné správy. Ministerstvo v tomto případě rozhoduje o tom, zda poskytne prostředky z kapitoly ministerstva, tj. státního rozpočtu. Jedná se tak o veřejné prostředky. Jak je níže uvedeno, je to vztah veřejnoprávní, kdy poskytovatel určuje mechanismus přidělování dotace a je ve vztahu nadřazenosti vůči žadateli.

Pro přezkoumání výše uvedených bodů, dále s ohledem na to, že lze vyloučit z přezkumu pouze ty věci, které zákonodárce výslovně vyňal a také v souladu s výše citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu se domnívám, že rozhodnutí, příp. jiná forma vyrozumění podléhá přezkumu ve správním soudnictví.

Představme si dále příklad, kdy by žadatel splnil všechny požadavky, podal žádost včas, a přesto by mu žádost nebyla poskytnuta, zatímco jiným žadatelům za stejných podmínek poskytnuta byla. Žadatel v souladu se zásadou legitimního očekávání předpokládal, že mu dotace bude poskytnuta, jelikož splnil pravidla hry. Takový postup by byl zjevně diskriminační a zakládal by libovůli státu, pokud ostatním žadatelům za stejných podmínek poskytovatel dotaci vyplatil.

¹⁶⁵ Nejvyšší správní soud: *Orgány České republiky* [online]. Copyright © 2003 - 2010, 28.12.2010 [cit. 2012-10-22]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art_id=577

¹⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. srpna 2010 č. j. 2 Afs 52/2010-61.

Opačného názoru, než ke kterému jsem dospěla výše, je odbor legislativní a právní ministerstva¹⁶⁷. Ten dospěl k názoru, že se i na rozhodnutí o neposkytnutí dotace aplikuje § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel. Citováno ze stanoviska: „...“poskytnutí dotace“ je nutno chápat v širším slova smyslu jako celý proces, jehož výsledkem je nějaké rozhodnutí (ať již poskytnutí nebo neposkytnutí dotace). Z dikce zákona je nutné „rozhodnutí“ chápat z hlediska materiálního, nikoli formálního. ...Formální stránka je tedy v rozpočtových pravidlech výslovně řešena pouze u poskytnutí dotace. ... obecné předpisy o správním řízení se nevztahují na rozhodování o dotaci, tedy jak na její poskytnutí, tak na její neposkytnutí. Znamená to, že v případě, neposkytnutí dotace, není stanovena povinnost vydat rozhodnutí podle správního řádu.“¹⁶⁸

Na základě výše uvedeného se domnívám, že na rozhodnutí o neposkytnutí dotace se nevztahují obecní předpisy o správním řízení (s výjimkou základních zásad řízení), ale že není vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví.

3. 5. 2. Právní nárok na poskytnutí dotace

V souladu s ustálenou judikaturou a podle § 14 odst. 1 rozpočtových pravidel na dotaci není právní nárok.¹⁶⁹ Žadatel o dotaci nedisponuje veřejným subjektivním právem na poskytnutí této dotace. Poskytovatel dotace je ve vrchnostenském postavení, určuje autoritativně pravidla hry a je na příjemci, zda na ně přistoupí či nikoli. Mezi poskytovatelem a příjemcem dotace je vztah veřejnoprávní.¹⁷⁰ Poskytování dotací je do značné míry provázáno autoritativní vůlí státu a na straně příjemce dotace je charakterizováno znakem dobrovolnosti. Judikatura dokonce označuje poskytování dotace za „dobrodiní státu“.¹⁷¹ Poskytovatel dotace jako orgán veřejné správy sice

¹⁶⁷ Tento odbor v rámci ministerstva existoval v roce 2008, poté se rozdělil na legislativní a právní.

¹⁶⁸ Stanovisko odboru legislativně-právního ministerstva ze dne 9. prosince 2008 ve věci zamítnutí poskytnutí dotace na podnikatelskou činnost.

¹⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2005, č. j. 2 Afs 58/2005-90.

¹⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. srpna 2010 č. j. 2 Afs 52/2010-59.

¹⁷¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. července 2005, č. j. 2 Afs 58/2005-90: „ ... poskytnutí je jakýmsi dobrodiním státu, na něž není obecně právní nárok, jež nepodléhá správnímu řádu ani soudnímu přezkumu a děje se rozhodnutím poskytovatele dotace, které má zvláštní náležitosti, pouze částečně shodné s formálními náležitostmi obecného správního rozhodnutí, a je vydáváno poskytovatelem dotace v reakci na žádost potenciálního příjemce dotace. ... Samotným smyslem aktu přijetí dotace totiž je, že příjemce přijímá určité dobrodiní ze strany státu a jakousi protiváhou tohoto dobrodiní není - jako je tomu ve vztazích občanskoprávních, či obecněji soukromoprávních - jeho protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace, ale právě akceptace podmínek, za nichž je dotace přijímána. [...] Fáze poskytnutí dotace je totiž

nastavuje „mantinely hry“ na základě svého širokého prostoru pro uvážení, ale sám je povinen dodržovat právní rámec a řídit se základními zásady činnosti správního orgánu, které vymezuje správní řád. Pravidla hry však nesmí být v rozporu s právním řádem. Žadatel pravidla buď splní, nebo nesplní a na základě toho mu bude dotace poskytnuta, či nikoliv.

Přestože se na poskytování dotací neaplikuje správní řád, použijí se základní zásady činnosti správních orgánů,¹⁷² a to na základě § 177 odst. 1 správního řádu,¹⁷³ který stanoví, že se základní zásady činnosti správních orgánů v § 2 až § 8 použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Jednou z nejdůležitějších zásad pro proces poskytování dotací je zásada legitimního očekávání podle § 2 odst. 4 správního řádu, kdy správní orgán musí dbát, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. To znamená, že žadatel, který bude postupovat v souladu se zákonem a podmínkami příslušného programu pro poskytnutí dotace, může reálně předpokládat, že mu bude stanovená částka vyplacena.¹⁷⁴

K poskytování dotací dochází na základě dalších podmínek, které stanoví poskytovatel v určitém programu, na základě něhož je podpora poskytována. Výše uvedené Rámcové programy, které podrobně upravují podmínky pro poskytování dotací pro investory v oblasti technologických center a center strategických služeb se sídlem v České republice, byly schváleny ve formě usnesení vlády ČR. Usnesení vlády, na rozdíl od investičních pobídek, které jsou právně zakotveny do formy zákona, nemá externí účinky a nemá vlastnosti obecně závazného právního předpisu. Usnesením je vázán poskytovatel. Rámcový program se pro adresáty, tj. žadatele o dotaci, stane závazným až

obecně, ze své povahy, jež byla naznačena výše, charakterizována autoritativností a značnou měrou volnosti v určování "pravidel hry" na straně poskytovatele dotace a dobrovolností na straně jejího příjemce. Poskytovatel dotace v pozici orgánu veřejné moci je sice ve své volnosti v poskytování dotací omezen, jednak zákonem, jednak obecnými principy dopadajícími na veřejnou moc obecně, jako je zákaz libovůle, zákaz neústavní diskriminace, či zákaz měnit - zejména jednostranně či neodůvodněně - pravidla poskytování a realizace dotace po jejím poskytnutí apod., tato omezení však stále ponechávají relativně široký prostor jeho vůli."

¹⁷² § 2 až § 8 správního řádu.

¹⁷³ V souladu s § 1odst. 2 správního řádu, se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí v případech, kdy (1) na správní řád nebo jednotlivá ustanovení odkazuje zvláštní právní předpis., (2) není-li zvláštní právní předpis komplexní nebo vůbec nestanoví jiný postup a (3) dle § 177 odst. 1 se použijí obecné zásady správního řízení při výkonu veřejné správy, i když zvláštní zákon stanoví, že správní řád se nepoužije, ale neobsahuje úpravu vlastních zásad řízení.

¹⁷⁴ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. listopadu 2003, sp. zn. IV. ÚS 525/02.

vydáním rozhodnutí. Rozhodnutí jako právně závazný akt již má externí účinky. V rámci Rámcových programů však existují další specifika, kdy se rozlišuje tzv. rozhodnutí o podpoře projektu a rozhodnutí o poskytnutí dotace na podnikatelskou činnost, které je rozhodnutím ve smyslu § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel. Rozhodnutí o podpoře projektu je jakýmsi příslibem, tedy vstupenkou, že dotace bude poskytnuta. Rozhodnutí o podpoře projektu vymezuje formu veřejné podpory, maximální výši a podmínky pro poskytnutí dotace. Právně závazné, co do částky nárokovatelné a vymahatelné je až ale rozhodnutí o poskytnutí dotace na podnikatelskou činnost, které přiznává žadateli konkrétní částku. Tato částka je již nároková, a pokud by nedošlo k jejímu vyplacení, žadatel by mohl uplatnit nárok na náhradu škody. Rámcové programy počítají s nedostatkem finančních prostředků a žadatele na to zřetelně upozorňují (čl. 5.4 Rámcového programu č. 217, čl. 5.9 Rámcového programu č. 1238). Rámcový program č. 573 takové ustanovení neobsahuje. Je tomu pravděpodobně proto, že se jedná o první program a následující dva již reagovaly na situaci, která nastala v praxi, a to nedostatek finančních prostředků. Bez ohledu na to lze nárokovat až částku uvedenou v rozhodnutí o poskytnutí dotace na podnikatelskou činnost s ohledem na čl. 3.2 Rámcového programu č. 217 (3.2 Rámcového programu č. 1238, čl. 4.2 Rámcového programu č. 573), dle kterého dotace budou žadateli poskytnuty až na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace. Současně Rámcový program rovněž stanoví, že na veřejnou podporu podle Rámcových programů není právní nárok (čl. 12.1 a čl. 1.2 Oddílu III Rámcového programu č. 573). Tuto formulaci však nelze vykládat tím způsobem, že po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace by částka příslibená v tomto rozhodnutí nebyla nárokovatelná. Avšak vydání samotného rozhodnutí o podpoře projektu ještě neznamená, že částka být vyplacena musí. Lze uzavřít tak, že žadatel nemá nárok na dotaci do té doby, než je vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace.

Protože se na poskytování dotací nevztahuje správní řád, neplatí lhůty v něm stanovené, přesto rozhodnutí musí být vydáno v lhůtě přiměřené. V opačném případě by se mohlo jednat o nesprávný úřední postup.

3. 6. Fúzování příjemců dotací a fúzování při poskytování investičních pobídek

3. 6. 1. Fúzování při poskytování investičních pobídek

Při poskytování veřejné podpory formou investičních pobídek platí mimo jiné zvláštní podmínky stanovené zákonem o daních z příjmů. Jednou z těchto podmínek je podmínka stanovená v § 35a odst. 2 písm. c) zákona o daních z příjmů, dle které „poplatník v období, za které může uplatnit slevu na dani podle odstavce 3, nebude zrušen, nebude vůči němu zahájeno insolvenční řízení, nesloučí se s jiným subjektem, nebo nepřevzme jmění společnosti, jenž bude zrušena bez likvidace (převod jmění na společníka), nebo v případě fyzické osoby neukončí nebo nepřeruší podnikatelskou činnost“. Tímto ustanovení je zakázáno sloučení, resp. sloučením dojde k porušení zvláštní podmínky stanovené v zákoně o daních z příjmů a nastanou tak účinky stanovené v § 35a odst. 6. To znamená, že zaniká nárok na slevu na dani z příjmů a poplatník je povinen podat dodatečné daňové přiznání za všechna zdaňovací období, ve kterých slevu uplatnil. V případě, že však adresát rozhodnutí o příslibu investiční pobídky ve formě slevy na dani z příjmů, slevu na dani z příjmů dosud nečerpал, má možnost požádat ministerstvo o zrušení rozhodnutí dle § 5 odst. 6 zákona o investičních pobídkách.

U ostatních forem investičních pobídek se tato zvláštní podmínka neuplatní a fúzování při poskytování investičních pobídek je možné za podmínek stanovených v § 6a odst. 10 zákona o investičních pobídkách. Zatímco u investiční pobídky ve formě slevy na dani z příjmů je fúzování považováno za porušení zvláštních podmínek jak pro příjemce investičních pobídek jako zanikající subjekt, tak pro pokračující společnost, u ostatních forem investičních pobídek podléhá schválení pouze fúzování v případech, kdy příjemce investičních pobídek je zanikající subjekt. Pokud se chce příjemce investiční pobídky účastnit fúze jako pokračující společnost, nepodléhá toto ani schválení, ani jinému oznámení. Avšak pokud se chce příjemce investiční pobídky účastnit fúze jako zanikající společnost, příp. družstvo, a má tedy zájem, aby na právního nástupce přešly práva a povinnosti z rozhodnutí o příslibu investičních pobídek, musí se obrátit na ministerstvo s žádostí o souhlas s přechodem práv a povinností z předmětného rozhodnutí. Ministerstvo na základě podání příjemce posoudí, zda nebude zmařen účel, pro který byla

investiční pobídka poskytnuta a vydá rozhodnutí, kterým udělí souhlas s přechodem práv a povinností a současně v něm uvede společnost, na kterou v důsledku fúze přechází práva a povinností z předmětného rozhodnutí o příslibu investiční pobídky.

3. 6. 2. Fúzování při poskytování dotací na základě rozpočtových pravidel

Základem právní úpravy při poskytování dotací jsou § 14 až § 19 rozpočtových pravidel. Postup při fúzích je v rozpočtových pravidlech upraven a zakotven novelou zákona č. 465/2011 Sb. účinnou od 30. prosince 2011 (§ 14a až § 14d).¹⁷⁵ Tato novelizovaná ustanovení reagovala na požadavek udržitelnosti podpořených projektů a umožnila tak přenést dotační titul na jiný subjekt. Dle § 14a rozpočtových pravidel musí příjemce dotace nejpozději 60 dnů přede dnem zveřejnění projektu fúze požádat poskytovatele dotace o souhlas s přechodem práv a povinností z rozhodnutí, jímž byla dotace poskytnuta. Poskytovatel žádost posoudí, a pokud neshledá důvod, kterým by byl účel poskytnutí dotace zmařen, žádosti vyhová. Zákon dikci ustanovení konstruuje tak, že

¹⁷⁵ § 14a rozpočtových pravidel:

(1) Jestliže příjemce dotace nebo návratné finanční výpomoci, který má právní formu obchodní společnosti nebo družstva, se chce zúčastnit fúze, rozdělení nebo převodu jmění na společníka jako zanikající obchodní společnost nebo zanikající družstvo, a má zájem, aby na právního nástupce přešly práva a povinnosti z rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci (dále jen „žadatel“), je povinen nejpozději 60 dnů přede dnem zveřejnění projektu fúze, rozdělení nebo převodu jmění na společníka požádat o souhlas s přechodem práv a povinností z rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci toho, kdo mu dotaci nebo návratnou finanční výpomoc poskytl.

(2) K žádosti podle odstavce 1 přiloží žadatel návrh projektu fúze, rozdělení nebo převodu jmění na společníka a jeho odůvodnění, zejména s ohledem na skutečnost, zda i poté, co nastanou účinky fúze, rozdělení nebo převodu jmění na společníka, bude účel, pro který byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta, zachován. Návrh projektu rozdělení musí obsahovat i určení, na jakého právního nástupce mají práva a povinnosti z rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci přejít.

(3) Poskytovatel si může ve lhůtě pěti pracovních dnů ode dne obdržení žádosti vyžádat od žadatele doplňující informace tak, aby mohl řádně žádost posoudit, se stanovením doby, do kdy musí být informace poskytnuta. Nebudou-li žadatelem poskytnuty požadované informace ve stanovené době, může poskytovatel žádost zamítnout. Ustanovení § 14b se použije obdobně.

(4) Poskytovatel žádosti vyhová, není-li fúzí, rozdělením nebo převodem jmění na společníka ohrožen účel, pro který byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta, nejsou-li tu jiné závažné důvody, které by udělení takového souhlasu bránily.

(5) Rozhodnutí, jímž poskytovatel uděluje souhlas s přechodem práv a povinností z poskytnuté dotace nebo návratné finanční výpomoci, musí obsahovat určení osoby, na kterou práva a povinnosti z poskytnuté dotace nebo návratné finanční výpomoci mají přejít, a označení rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, jehož se týká souhlas s přechodem práv a povinností.

(6) Právní účinky rozhodnutí podle odstavce 5 nastávají dnem právních účinků fúze, rozdělení nebo převodu jmění na společníka.

poskytovatel „vyhoví“, tzn. že zde není nechán prostor pro správní uvážení a poskytovatel musí vyhovět, pokud účel poskytování dotací nebude zmařen.

Pokud poskytovatel nesouhlasí s přechodem práv a povinností z rozhodnutí o poskytnutí dotace, přičemž poznamenávám, že souhlas nebo nesouhlas není dán libovůlí, ale tím, zda bude naplněn účel, pro který byla dotace poskytnuta zanikajícímu subjektu, vydá rozhodnutí, jímž žádost zamítne. Současně musí rozhodnout o vrácení dotace, dotace však nemusí být vrácena celá, ale v rozsahu, v jakém nebyly plněny podmínky nebo v míře, v jaké bude účel zmařen. Dotace musí být vrácena nejpozději do dne podání návrhu na zápis skutečnosti do obchodního rejstříku, jinak ve lhůtě stanovené v rozhodnutí, přičemž zápis fúze do obchodního rejstříku je nejzazším okamžikem. V opačném případě nabíhají úroky z prodlení.

Zákon počítá i se situací, kdy příjemce dotace se chce zúčastnit fúze jako zanikající společnost, ale nechce, aby na právního nástupce přešly práva a povinnosti z rozhodnutí o poskytnutí dotace, pak musí dotaci vrátit nejpozději 60 dnů přede dnem zveřejnění projektu fúze, a to spolu s úrokem počítaným ode dne, kdy prostředky dotace byly připsány na účet příjemce, příp. kdy byly poprvé čerpány z rozpočtového výdajového účtu nebo byly čerpány z účtu ve vybraných bankách dle § 16 odst. 2 rozpočtových pravidel.¹⁷⁶ Právní nástupce příjemce, na kterého práva a povinnosti z rozhodnutí přešly, odpovídá za porušení rozpočtové kázně i tehdy, pokud k porušení došlo ještě před tím než na něho práva a povinnosti přešly.¹⁷⁷

Zanikající subjekt má povinnost dle § 14d odst. 1 rozpočtových pravidel zveřejnit, resp. oznámit, jakým byl zveřejněn projekt fúze, zda byl udělen souhlas, příp. nebyl udělen souhlas a že byla dotace vrácena.

Otázkou explicitně neřešenou v zákoně je, zda rozhodnutí, kterým poskytovatel udělí souhlas s přechodem práv a povinností z rozhodnutí o poskytnutí dotace ve smyslu § 14a odst. 5 rozpočtových pravidel podléhá správnímu řádu, tedy má mít formu správního rozhodnutí a zda podléhá soudnímu přezkumu? Například v ustanovení § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel, které se vztahuje na rozhodnutí o poskytnutí dotace dle ustanovení § 14 odst. 4, zákonodárce explicitně vyjímá rozhodnutí z režimu správního řádu a soudního přezkoumávání, stejně tak činí v ustanovení § 14e odst. 4 citovaného

¹⁷⁶ §14c rozpočtových pravidel.

¹⁷⁷ § 14d odst. 2 rozpočtových pravidel.

zákona. Z toho pak vyvozují, že v případě, kdyby chtěl zákonodárce vyjmout rozhodnutí dle § 14a odst. 5 z režimu správního řádu a soudního přezkoumávání, učinil by tak rovněž výslovně. Tyto úvahy jsou odůvodněny i možností procesní ochrany ze strany právního nástupce příjemce a odpovídají judikatuře Nejvyššího správního soudu (již jednou výše citované) a ústavním principům, na základě nichž, **„je nezbytné rozsah kompetenčních výluk ve správním soudnictví vykládat restriktivně: pouze ty věci, které zákonodárce výslovně vyňal, jsou z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeny“**.¹⁷⁸ Ministerstvo se s ohledem na právní jistotu ve vztazích souvisejících s poskytováním dotací obrátilo s touto otázkou na gestora rozpočtových pravidel, kterým je MF. To ve svém stanovisku ze dne 16. dubna 2012 odpovědělo, že se správní řád vztahuje na rozhodnutí dle § 14a odst. 5 rozpočtových pravidel a že rozhodnutí podléhá soudnímu přezkumu, avšak bez jakékoli argumentace.¹⁷⁹ Čímž ne zcela dává smysl, že režim poskytování dotací je nesystematicky vyjmut ze soudního přezkumu, pokud se chápe poskytování dotací v širším smyslu, jejímž vyústěním je rozhodnutí o neposkytnutí dotace (viz kapitola 3.5.1.).

S ohledem na výše uvedené si je třeba uvědomit, že celý proces, který je zahájen podáním žádost o souhlas ve smyslu § 14a odst. 1 a 2 rozpočtových pravidel a který vyústí ve vydání rozhodnutí dle § 14a odst. 5 je podroben správnímu režimu, včetně lhůt ve správním řádu uvedených.

Specifika Rámcových programů a fúze

U Rámcových programů se lze setkat s anomálií v podobě Rozhodnutí o podpoře projektu (viz již popsané výše), které vydává ministerstvo, avšak rozhodnutí o poskytnutí dotace jsou vydávána až následně, jednak ministerstvem jako poskytovatelem dotace na podnikatelskou činnost, jednak MPSV jako poskytovatelem dotace na školení a rekvalifikaci. Když zákon hovoří o rozhodnutí o poskytnutí dotace má na mysli až „Rozhodnutí o poskytnutí dotace na podnikatelskou činnost“, které vydává ministerstvo nebo „Rozhodnutí o poskytnutí dotace na školení a rekvalifikaci“, které vydává MPSV. Protože až tato rozhodnutí splňují požadavky dle § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel. Rozhodnutí o podpoře projektu je jakousi „vstupenkou“, aniž by zakládalo právní nárokovost. Dalo by se chápat jako registrace společnosti do projektu. Proto není možné převést práva a povinnosti z Rozhodnutí o podpoře projektu, které jen kopíruje podmínky

¹⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. května 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007-197.

¹⁷⁹ Stanovisko Ministerstva financí ze dne 16. dubna 2012, č. j. MF-33744/2012/11-114.

z Rámcového programu, ale až z jednotlivých rozhodnutí o poskytnutí dotace. Zastávám proto názor, že § 14a rozpočtových pravidel nelze vykládat extensivně a udělit přechod práv a povinností je možné jen z Rozhodnutí o poskytnutí dotace. Rozhodnutí o podpoře projektu není rozhodnutí o poskytnutí dotace ve smyslu rozpočtových pravidel. Přičemž v souvislosti se specifickým režimem Rámcového programu, který předvídá vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace do budoucna, přechod práv a povinností je možné vždy udělit k již specifikovaným a vydaným Rozhodnutím o poskytnutí dotace. Proto například nepřichází v úvahu, aby ministerstvo v rozhodnutí ve smyslu § 14a odst. 5 rozpočtových pravidel udělilo souhlas s přechodem práv a povinností z Rozhodnutí o poskytnutí dotace, která budou vydána na základě Rozhodnutí o podpoře projektu a z podaných žádostí o poskytnutí dotace, o kterých nebylo dosud rozhodnuto. Pokud právní nástupce příjemce dotace splní v budoucnu podmínky pro poskytnutí dotací dle Rámcového programu, domnívám se, že dotaci je možné poskytnout této nástupnické společnosti přímo. MPSV jako poskytovatel dotace na školení a rekvalifikaci musí udělit souhlas zvlášť a vydat samostatné rozhodnutí. Není proto možné, aby souhlas dalo ministerstvo, které není poskytovatelem dotace na školení a rekvalifikace, přestože vydává Rozhodnutí o podpoře projektu.¹⁸⁰

Otázkou je, jak by se mělo postupovat k problematice fúzování při poskytování dotací před novelou zákona č. 465/2011 Sb. Tato novelizace výslovně zakotvila do zákona možnost, aby příjemce dotací mohl požádat o převedení práv a povinností, kterému vznikly jako příjemci dotací, v případě, kdy má zájem se účastnit fúze. Lze tedy uvažovat o tom, že:

- (1) příjemce dotace se nesměl účastnit fúze,
- (2) nebo se účastnit fúze směl a zákonodárce to nyní jen výslovně zakotvil do rozpočtových pravidel s ohledem na právní jistotu,
- (3) zpravidla to zaleželo také na tom, co stanovil jednotlivý program. Samozřejmě ale v případě, kdy by platila první domněnka (1), pak aby ani program nesměl jít na rámec zákona. Pokud by však platila druhá domněnka (2), proces schvalování fúzování při poskytování dotací záležel na tom, jak si to poskytovatel v programu upravil, zda mu stačilo pouhé oznámení, které vázal např. pouze na situace, kdy příjemce dotace je

¹⁸⁰ Stanovisko odboru právního ministerstva ze dne 26. dubna 2012, č. j. 11902/12/10200.

zanikající subjekt a v případě, že příjemce dotace je pokračující společnost, tak by nevyžadoval žádnou oznamovací povinnost. Lze si představit i úpravu, kde např. poskytovatel v programu při domněnce číslo (2) by si zpřísnil podmínky a stanovil, že příjemce, který čerpá dotaci, se nesmí jako zanikající společnost účastnit fúze, pokud by se však účastnil fúze jako pokračující společnost, lze to např. vázat na souhlas, nebo podmínit oznamovací povinností. Pokud tedy připustíme, že fúzování při čerpání dotací bylo před novelou možné, pak si lze představit různé varianty, jak ošetřit postup a povinnosti zúčastněného subjektu.

Odpověď na otázku, zda fúzování před výše uvedenou novelou rozpočtových pravidel zákon připouštěl, když „mlčel“, se váže i k zákonu č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přeměnách“). § 61 odst. 1 zákona o přeměnách, ve znění před novelou zákona č. 355/2011 stanovil: „Fúzí sloučením dochází k zániku obchodní společnosti nebo družstva nebo více obchodních společností nebo družstev, jemuž předchází zrušení bez likvidace; jmění zanikající obchodní společnosti nebo družstva včetně práv a povinností z pracovněprávních vztahů přechází na jinou obchodní společnost nebo družstvo.“ § 61 odst. 1 po novele zákona č. 355/2011 s účinností od 1. ledna 2012 zní: „Fúzí sloučením dochází k zániku společnosti nebo družstva nebo více společností nebo družstev a přechodu jmění zanikající společnosti nebo družstva na nástupnickou společnost nebo družstvo; nástupnická společnost nebo družstvo vstupuje do právního postavení zanikající společnosti nebo družstva, nestanoví-li zvláštní zákon něco jiného.“ Důvodová zpráva k novele zákona o přeměnách uvádí: **„Důvodem změny formulace § 61 odst. 1 je vyjádření principu, že na nástupnickou osobu přechází nejen jmění, ale vstupuje do právního postavení zanikajícího subjektu jako takového, tedy přebírá veřejnoprávní práva a povinnosti, nestanoví-li zvláštní zákon jinak a mohou být vůči ní uplatněny i veřejnoprávní sankce za porušení povinností právním předchůdcem. To zatím možné nebylo, pokud tak zákon výslovně v jednotlivých případech nestanovil.“**

Z výše uvedené citace vyvozují závěr, že před novelou přechod veřejnoprávních práv a povinností fúzí sloučením nebyl možný, ledaže by adresátem rozhodnutí byla pokračující společnost (stále stejné identifikační číslo). Přechod práv a povinností z poskytnuté dotace lze považovat jako přechod veřejnoprávních práv a povinností, který v souladu s důvodovou zprávou bez explicitního zakotvení v zákoně možný není. Proto

nebyl ani možný před novelou zákona o přeměnách a novelou rozpočtových pravidel, protože rozpočtová pravidla „mlčela“ a zákon o přeměnách uváděl, že přechází jmění zanikající společnosti včetně práv a povinností z pracovněprávních vztahů.

Na ministerstvu se lze však setkat i s opačnými názory, dle kterých fúzování u společností, které byly zanikajícími subjekty, bylo možné a z praxe vím, že k tomu docházelo, aniž by se nad tím poskytovatel pozastavil, a to i přes negativní postoje MF.¹⁸¹

Rámcové programy rovněž fúzi schvalovaly:

Čl. 7.1.4 Rámcového programu č. 1238: „ Příjemce je povinen informovat Poskytovatele podpory v období čerpání veřejné podpory a zároveň v období dle čl. 4.7 Programu o změnách ve vlastnické struktuře, sloučení či rozdělení společnosti, změně právní formy, vstupu do likvidace, podání návrhu na prohlášení konkursu; Příjemce je povinen informovat Poskytovatele podpory o těchto skutečnostech bez zbytečného odkladu nejpozději však do 1 měsíce od zápisu těchto skutečností do obchodního rejstříku;“

Čl. 7.1.6 Rámcového programu č. 217: „ ... bez zbytečného odkladu informovat Poskytovatele podpory v období čerpání veřejné podpory a zároveň v období dle čl. 4.7 Programu o změnách Projektu oproti skutečnostem uvedeným v Rozhodnutí o podpoře projektu a o účasti v jiných programech podpory z tuzemských zdrojů či ze zdrojů EU nebo o poskytnutí jednorázové podpory z těchto zdrojů ve vztahu k Projektu.“

Výkladová pravidla k Rámcovým programům, která vydala určená organizace, uvádějí následující:

„Fúze společností, při které dojde k zániku Příjemce podpory a přechodu práv a povinností Příjemce na novou společnost plynoucí z účasti na Rámcovém programu na nástupnickou společnost, neovlivní dosavadní ani budoucí čerpání dotací poskytnutých na základě Rámcového programu. Příjemce podpory musí o této skutečnosti informovat poskytovatele podpory a předložit doklady o právním převodu smluvních závazků – platný výpis z obchodního rejstříku. Je také doporučeno předložení čestného prohlášení, že Příjemce podpory neuvažoval o fúzi v době předložení Žádosti o podporu projektu, případně v době jejího posuzování připomínkovými místy. Nový Příjemce podpory musí zabezpečit ve svém účetnictví vedení nákladu a výnosu souvisejících s podpořeným

¹⁸¹ Např. stanovisko odboru právního ministerstva ze dne 23. ledna 2012, č. j. 2099/12.

projektem odděleně od ostatních nákladu či výnosu společnosti (dle čl. 7.1.1 Rámcového programu).“

Tyto Rámcové programy, stejně tak výkladová pravidla jsou nezávazné dokumenty, které nemohou jít nad rámec zákonné úpravy. Již výše byl vysloven předpoklad, že před novelou rozpočtových pravidel a zákona o přeměnách, fúzování nebylo možné a představovalo porušení podmínek při čerpání dotací. Je potřeba si uvědomit, že usnesení vlády a výkladová pravidla nemají závazný charakter a jsou-li v rozporu se zákonem, má přednost zákon. Rubem této mince je, že „něco“ stanoví Rámcový program jako program podpory projektů, a pak je i předpokladem, že se těmito dokumenty budou žadatelé a následně příjemci dotací řídit vázání dobrou vírou. Domnívám se, že by s ohledem na legitimní očekávání příjemců a oprávněnou důvěru ve výše uvedené dokumenty, případné fúzování nemělo jít k tíži příjemce, který se tak důvěřivě řídil programem. Zejména se musí zohlednit i sporný výklad zákona, který před novelou postrádal úpravu. Otázkou je, jak řešit kolizi mezi tím co říká zákon (resp. v tomto případě zákon explicitně nezakazoval fúzování, ale tím, že „mlčel“, neznamená, že fúzování umožňoval, dle výše uvedené argumentace lze vyvodit zákaz fúzí při poskytování dotací před novelou) a tím co umožňuje nezávazný dokument ve formě usnesení, kterým se řídí v dobré víře příjemci dotací. V pochybnostech *in dubio pro reo*. Tento střet by se měl spíše řešit na úrovni správního orgánu, který šel v programu nad rámec zákonné úpravy, a neměly by být vyvozeny sankce vůči příjemcům dotací, kteří fúzovali.

Na závěr lze říci, že novela umožňující přenositelnost dotačního titulu efektivně reaguje na požadavek fúzování, který byl v praxi neudržitelný.

4. Kritický pohled na přínos investičních pobídek pro Českou republiku

Systém investičních pobídek v ČR je hodnocen jak pozitivně, tak negativně. Příznivci systému investičních pobídek spatřují přínos pro ČR zejména ve vidině nově vytvořených pracovních míst, příspěvky na školení nebo rekvalifikaci zaměstnanců a v přílivu zahraničních investorů do ČR a v pozitivním působení na platební bilanci ČR. Investiční pobídky dle kladných ohlasů mají pozitivní vliv na státní rozpočet a působí na vytváření zdravého konkurenčního prostředí. Ti investoři, kteří nejsou příjemci investičních pobídek, musí zvyšovat efektivitu a vyvíjet snahu, aby obstáli v konkurenci. To má příznivý dopad na zefektivňování konkurenčního prostředí.

Systém investičních pobídek lze hodnotit i kriticky. Investiční pobídky stěžují podmínky těm podnikatelům, kteří byli schopni se prosadit samostatně a prorůst bez potřeby investičních pobídek („zdravé jádro“). Ti, však poté mohou mít problém obstát vůči jinému podnikateli v regionu, který investiční pobídku obdrží a přetáhne pracovní místa prvnímu podnikateli, jelikož bude moci nabídnout s ohledem na získanou investiční pobídku lépe placená pracovní místa nebo příznivější podmínky. Čímž však může tento podpořený podnikatel ohrozit prvního podnikatele, který se v tomto „uměle“ vytvořeném konkurenčním prostředí neudrží a zanikne. V konečném důsledku si položíme otázku, měly tedy investiční pobídky pozitivní dopad a skutečně došlo v regionu k čistému nárůstu nových pracovních míst? Domnívám se, že dochází jen k alokaci pracovních míst.

Kriticky lze zhodnotit, že v daňové oblasti mají investičních pobídky zanedbatelný vliv na příliv investorů do České republiky, neboť výše daně z příjmů je pro investory i po přiznání slevy zanedbatelná v porovnání s některými jinými členskými státy Evropské unie. Sazba daně z příjmů právnických osob v členských státech EU se pohybuje mezi 10 % a 35 % procenty. Nejnížší sazba daně z příjmů právnických osob je v Bulharsku a na Kypru, a to 10 %. Sazba daně z příjmu právnických osob v Irsku je 12,5 %,

v Lotyšsku a Německu pak 15 % a 16 % v Maďarsku. V ČR činí 19 %.¹⁸² Tato čísla poukazují na to, že rozhodujícím faktorem pro rozhodování, zda zahraniční investor realizuje svou investici na území České republiky, nebude samotná investiční pobídka ve formě slevy na dani z příjmů.

Otázkou je, zda skutečně investiční pobídky ve svém důsledku vytvoří nová pracovní místa ve významném měřítku a zda objektivně dochází k snížení nezaměstnanosti. Jak již je jednou výše uvedeno, investiční pobídky mají spíše zanedbatelný vliv na vytváření pracovních míst. „Poukazování na vytvořená pracovní místa je proto nutně falešnou statistikou CzechInvestu. Investiční pobídka může pouze zvýšit zaměstnanost a růst v jednom místě na úkor jiného místa. Celkově ale pobídky hospodářský růst snižují a potažmo nezaměstnanost zvyšují. Údaje o vytvořených pracovních místech, prezentované vládní agenturou, hovoří pouze o tom, kolik pracovních míst pobídky vytvořily a nehovoří o tom, kolik pracovních míst kvůli zatížení ostatních daňových poplatníků zaniklo. Je celkem přirozené, že firma s pobídkou pouze přetahuje pracovní místa od firem, které pobídku nemají. Politická atraktivnost pobídek plyne z toho, že koncentrovaný pozitivní efekt na jednom místě je více vidět než rozložený negativní efekt na zbytku území ... „¹⁸³

Dále kritika trefně uvádí:

„... neproduktivní vynakládání zdrojů za účelem získání ekonomické výhody prostřednictvím rozhodnutí státu.“¹⁸⁴

„ ... investiční pobídky s jejich širokou škálou výhod – daňovými úlevami či daňovými prázdninami, půdou poskytovanou státem investorům za symbolickou cenu či spíše zdarma, prostředky vyplácenými státem s vidinou vzniku nových pracovních míst, příspěvky na zaškolení nových zaměstnanců a celou řadu dalších darů, poskytovaných státem a získávaných od nedobrovolných dárců. S jistou mírou nadsázky lze říci, že první stát, který přistoupil na poskytování investičních pobídek prvnímu investorovi, položil

¹⁸² Přímé daně v EU: Nejchudší boháči jsou ve Švédsku, ti čeští se mají dobře. *Finanční noviny.cz* [online]. [cit. 2012-12-02]. Dostupné z: http://www.financninoviny.cz/tema/zpravy/pravnicke-osoby-a-dan-z-prijmu/443323&id_seznam=13844?id=810679&id_seznam=13844

¹⁸³ MALÝ, Jiří. Pobídkové systémy jako prostředky dobývání renty. In KLVAČOVÁ, Eva. MALÝ, Jiří. MRÁČEK, Karel a kol. *STÁTNÍ POMOC, NEBO DOBÝVÁNÍ RENTY?* Praha: PROFESSIONAL PUBLISHING, 2005, s. 127.

¹⁸⁴ KLVAČOVÁ, Eva. Předmluva. In KLVAČOVÁ, Eva. MALÝ, Jiří. MRÁČEK, Karel a kol. *STÁTNÍ POMOC, NEBO DOBÝVÁNÍ RENTY?* Praha: PROFESSIONAL PUBLISHING, 2005, s. 7.

základy pro vydírání všech dalších států všemi dalšími investory a legitimizoval tento druh dobývání renty.¹⁸⁵

Současně je si potřeba uvědomit, že veřejnou podporu formou dotací nebo daňových úlev pokryjí daňoví poplatníci. „To, co je pro jedny pobídkou (*incentive*), je pro druhé odrazením (*disincentive*).“¹⁸⁶

Současně je třeba zmínit i názory, že „zahraniční investoři svou investici realizují na území ČR z důvodu kvalifikované a levné pracovní síly a po jejím zdražení své výroby přesunou dále na východ“.¹⁸⁷

Přes všechna pozitiva či negativa a kritické hlasy na systém investičních pobídek v ČR, je nepopíratelným faktem, že investiční pobídky mají skoro všechny členské státy Evropské unie.¹⁸⁸ To však není skutečným argumentem, proč by ČR měla mít také systém investičních pobídek a ještě to nemusí znamenat, že systém investičních pobídek je nutně přínosem, ale tento faktor sehraje určitou roli při rozhodování zahraničního nadnárodního investora, do kterého členského státu umístí svou investici, např. namísto outsourcingu investor založí dceřinou společnost. Vzhledem k faktu, že investiční pobídky v členských státech narůstají na intenzitě, je možné, že se zvýší konkurenční prostředí mezi členskými státy i mezi regiony v rámci státu.¹⁸⁹ Byl by nesmysl, kdyby se ČR rozhodla sama o sobě systém investičních pobídek zrušit, a ostatní členské státy by si tento konkurenční instrument ponechaly. Zrušit investiční pobídky by přicházelo v úvahu jedině tehdy, pokud se tak rozhodlo všechny členské státy, s nimiž ČR soupeří o investory. Pobídkové systémy pravděpodobně nejsou jediným kritériem, dle kterého se nadnárodní investor rozhoduje (i s ohledem na výše uvedenou výši slevy na dani z příjmů).¹⁹⁰ Přesto jsou významné pro rozvoj méně rozvinutých regionů v rámci Evropské unie i v rámci ČR a jsou přinejmenším doplňkovým faktorem v rámci investičního rozhodování.

¹⁸⁵ KLVAČOVÁ, Eva. Předmluva. In KLVAČOVÁ, Eva. MALÝ, Jiří. MRÁČEK, Karel a kol. *STÁTNÍ POMOC, NEBO DOBÝVÁNÍ RENTY?* Praha: PROFESSIONAL PUBLISHING, 2005, s. 7.

¹⁸⁶ MALÝ, Jiří. Pobídkové systémy jako prostředky dobývání renty. In KLVAČOVÁ, Eva. MALÝ, Jiří. MRÁČEK, Karel a kol. *STÁTNÍ POMOC, NEBO DOBÝVÁNÍ RENTY?* Praha: PROFESSIONAL PUBLISHING, 2005, s. 127.

¹⁸⁷ KINCL, Michael. *Investiční pobídky jako forma veřejné podpory*. Praha: Linde nakladatelství s.r.o., 2003, s. 9.

¹⁸⁸ KINCL, Michael. *Investiční pobídky jako forma veřejné podpory*. Praha: Linde nakladatelství s.r.o., 2003, s. 9.

¹⁸⁹ ŠTRACH, Pavel. *Mezinárodní management*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2009, s. 109.

¹⁹⁰ MALÝ, Jiří. Pobídkové systémy jako prostředky dobývání renty. In KLVAČOVÁ, Eva. MALÝ, Jiří. MRÁČEK, Karel a kol. *STÁTNÍ POMOC, NEBO DOBÝVÁNÍ RENTY?* Praha: PROFESSIONAL PUBLISHING, 2005, s. 136 a 143.

Do doby než dojde k celkové reformě daňového systému, jsou investiční pobídky ve formě slevy na dani z příjmů nástrojem boje s konkurenčními státy, které mají nízkou sazbu daně z příjmů právnických osob. Předmětem diskuzí by měla být otázka, jak účelně novelizovat systém investičních pobídek, a jakým dalším nástrojem lze investory přilákat, tj. obecně změnou legislativního rámec pro investice, např. odstranit překážky jako je vynětí ze zemědělského půdního fondu, zjednodušit proces a překážky územního plánování a stavebního řízení apod.

5. Smysl slevy na dani z příjmů jako formy veřejné podpory (porovnání s odčitatelnou položkou), daňové úlevy vs. dotace

Jednou z forem veřejné podpory je sleva na dani z příjmů právnických osob. Je nepřímou podporou, to znamená, že nezatěžuje rozpočet přímo a nemá okamžitý účinek, ale projeví se až skrze neodvedené platby do státního rozpočtu. Zatímco dotace představují přímou zátěž pro jejich poskytovatele a mají okamžitý dopad. Investiční pobídka ve formě slevy na dani z příjmů je pro státní rozpočet přijatelnější variantou než veřejná podpora ve formě dotací, obzvláště když počítá s výběrem daní z takto nalákaných investic. Na druhou stranu sleva na dani z příjmů narušuje snahu dosáhnout vyváženého daňového systému pro všechny poplatníky.

Sleva na dani z příjmů je poskytována jako jedna z forem investičních pobídek dle § 1a odst. 1 písm. a) bod 1. zákona o investičních pobídkách. Aby se jednalo o veřejnou podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy, musí splňovat čtyři základní znaky:

- (1) je poskytnuta státem nebo ze státních prostředků,
- (2) zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví,
- (3) narušuje nebo hrozí narušením hospodářské soutěže,
- (4) ovlivňuje obchod mezi členskými státy.

U slevy na dani z příjmů je splněn znak první, jedná se o veřejný prostředek. Daňové opatření se sice neprojeví na straně výdajové, ale je postrádáno na straně příjmové. V případě druhého znaku, sleva na dani z příjmů zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví výroby. To by neplatilo v případě, kdy by sleva na dani byla aplikována na všechny subjekty, které provádí hospodářskou činnost jako obecné opatření. Obecné opatření totiž nezakládá formu veřejné podpory. Naplnění třetího a čtvrtého znaku se presumuje a posuzuje ho Evropská komise.¹⁹¹

V porovnání se slevou na dani, odčitatelná položka ve smyslu § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů nezakládá veřejnou podporu, protože nemá selektivní povahu, ale jedná

¹⁹¹Stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

se o obecné opatření. Dle stanoviska Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže odčitatelná položka nezakládá správní uvážení. Jinak by tomu bylo, kdyby se vztahovala pouze na určité podniky nebo určitá odvětví výroby, nebo by dokonce byla poskytnuta jako „pobídka podnikům k účasti na určitých projektech a intenzita podpory ve formě daňového opatření je [pozn. autora: by byla] omezena v souvislosti s realizačními náklady takového projektu“.¹⁹²

V případě, kdy poplatník v režimu investičních pobídek splňuje podmínky pro uplatnění odpočtu dle § 34 odst. 4 a násl. zákona o daních z příjmů, musí tento odpočet v souladu s § 35a odst. 2 zákona o daních z příjmů uplatnit. Do odpočtu dle § 34 odst. 4 zákona o daních z příjmů však nelze zahrnout ty náklady, na které byla byt jen z části poskytnuta podpora z veřejných zdrojů. Pokud bude tedy majetek pořízený v rámci realizace investiční akce posuzované pro účely poskytnutí veřejné podpory formou investičních pobídek podpořen uplatněnou slevou na dani a současně bude tento majetek využíván při realizaci výzkumu a vývoje, nelze už odpis ze zmíněného podpořeného majetku do odpočtu od základu daně zahrnout. Podle § 6a odst. 1 zákona o investičních pobídkách mohou být v režimu investičních pobídek podpořeny pouze ty náklady, na které nebyla poskytnuta žádná veřejná podpora. V případě, kdy poplatník pořídí v rámci realizace investiční akce podpořené investičními pobídkami majetek, ale ještě k němu slevu na dani neuplatní, může zahrnout za splnění stanovených podmínek odpis z tohoto majetku do odpočtu od základu daně dle § 34 odst. 4 a násl. zákona o daních z příjmů. Náklady na pořízení majetku, jehož odpis byl zahrnut do odpočtu na podporu výzkumu a vývoje, je poté možné podpořit slevou na dani v režimu investičních pobídek (tj. zahrnout do nákladů způsobilých na podporu), protože z vyjádření Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vyplývá, že v případě uplatňování odpočtu od daně dle 34 odst. 4 a násl. zákona o daních z příjmů se o veřejnou podporu nejedná.¹⁹³

Příliv investic do ČR závisí na celkové výši zdanění a daňových pobídkách. Jednotlivé členské státy si navzájem konkurují a snaží se přesvědčit investory, že právě jejich region je tou lokalitou, kde by měli investovat. Daňové pobídky existují ve většině konkurenčních zemí. Motivačním faktorem je výše daně z příjmů právnických osob.

¹⁹² Stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.

¹⁹³ Metodická pomůcka Ministerstva průmyslu a obchodu k novele zákona o investičních pobídkách č. 172/2012 Sb., r. 2013. Autor: Martina Koutná.

Investor při volbě lokality upřednostní členských stát s nízkým daňovým zatížením. Daňové systémy, jež nedoznaly harmonizace v rámci procesu integrace EU, vytvořily dokonale konkurenční prostředí mezi členskými státy Evropské unie. Investor si raději zvolí pro svou investici zemi nejen s nízkou daní z příjmů právnických osob. Dále je také pro něj klíčovým faktorem, kolik investor odvede za zaměstnance povinných odvodů v rámci hrubých mezd, tj. sociální a zdravotní pojištění.

Daň z příjmů právnických osob se v rámci Evropské unie liší v rozsahu od 10 % do 35 %. Nejnížší daně z příjmů právnických osob jsou v Irsku, v Lucembursku, Bulharsku a na Kypru.¹⁹⁴ V Kypru i v Bulharsku je to 10 % daně z příjmů právnických osob.¹⁹⁵ Nejvyšší daň z příjmů právnických osob je na Maltě.¹⁹⁶ V oblasti daní mají členské státy poměrně svobodu, což neplatí o regulaci pravidel veřejné podpory. Výše daní je otázkou záležející na rozhodnutí jednotlivých vlád a neharmonizovaný daňový základ je předpokladem konkurence mezi členskými státy. Harmonizovat přímé daně by představovalo zásah do svrchované pravomoci členských států. V rámci EU je harmonizovaná daň z přidané hodnoty a spotřební daň (tj. nepřímé daně).¹⁹⁷

Chceme-li lépe pochopit tento systém regulace v EU, je nezbytný exkurz do historie:

„Historicky právo vybírat daně bylo výsostným právem každého státu, v moderní terminologii můžeme hovořit o jednom ze symbolů národní suverenity státu. Evropské (*sic*) unie postupně přebírá od jednotlivých členských států část jejich národní suverenity, kdy tento přesun suverenity z národních států na unii je obhajován jako nutnost pro potřeby fungování evropské integrace. Daňová politika patří mezi hlavní nástroje státu, které vedou k naplňování národních ekonomických zájmů, přesto vývoj evropské integrace vyžaduje reálně pro fungování jednotného trhu od jednotlivých členských států spolupráci v daňové oblasti, neboť naprostá různorodost a nejednotnost hmotněprávní

¹⁹⁴ GOLA, Petr. Česko-jedny z nejnižších daní. Měšec [online]. 2005, 28.2.2005 [cit. 2012-11-10]. Dostupné z: <http://www.mesec.cz/clanky/cesko-jedny-z-nejnizsich-dani/>

¹⁹⁵ PIECHA, Marian. *Tax incentives as a state aid measure*.

¹⁹⁶ Jak zdaňuje EU? Klesají tam přímé daně nebo naopak?. In: *Finanční noviny: Finance.cz* [online]. 21.9.2011. 21.9.2011 [cit. 2012-11-10]. Dostupné z: <http://www.financninoviny.cz/os-finance/zpravy/jak-zdanuje-eu-klesaji-tam-prime-dane-nebo-naopak/690276>

¹⁹⁷ PIECHA, Marian. *Tax incentives as a state aid measure*, s. 18. Čl. 112-113 SFEU.

a procesněprávní úpravy daní (hlavně u DPH) by způsobovala špatné fungování společného evropského trhu.¹⁹⁸

Členské státy s nízkou daní z příjmů právnických osob z takového stavu těží ve svůj prospěch, zatímco členské státy jako je Francie, kde je vysoká daň z příjmů právnických osob, se snaží prosadit harmonizaci přímých daní. Harmonizaci daní by ČR přišla o možnost používat nástroj pro podporu investic, kterým jsou odčitatelné položky.¹⁹⁹

Otázkou pak je, jaký význam má regulace slevy na dani z příjmů, pokud výše daně z příjmů právnických osob je ve výlučné pravomoci jednotlivých vlád členských států? Nepostrádá smysl s ohledem na svou oblast podpory? Na tuto otázku si zkusíme odpovědět níže.

Nad touto otázkou se experti zamýšlí až teď (v posledních 20 letech), kdy je evidentní, že dochází ke střetu dvou klíčových politik v rámci EU. Podstatou vzniku EU jak ji známe dnes, bylo odstranění překážek volného obchodu mezi jednotlivými členskými státy. Velkou roli v tomto procesu sehrály i pravidla veřejné podpory a odstranění státních subvencí vůči soukromým podnikům. V rámci kohezní politiky a stírání rozdílů mezi jednotlivými regiony členských států Evropská komise představila systém podpory znevýhodněných regionů. Tento systém si klade za cíl podpořit hospodářský růst zaostalých regionů. Naráží však na striktně definovaná pravidla veřejné podpory. Regionální mapa, která stanovuje výjimku pro daný region a umožňuje veřejnou podporu v určitém procentu poskytnout, je „legálním“ řešením tohoto problému. I s ohledem na takto stanovená pravidla jednotlivé členské státy nedokázaly odolat pokušení zakomponovat do své národní legislativy nástroje, které by zvýhodnily národní subjekty v rámci volného trhu. Těmito otázkami se pak často zabývá DG Competition²⁰⁰ a Evropský soudní dvůr. Podíváme-li se z blízka na tyto praktiky členských států, zjistíme, že oblast daní je nejzranitelnější a nejméně přehledná. Názorně lze toto prezentovat na možnosti výše zmiňovaných odečitatelných položek, různých sazeb daně, ale i odpisové sazby.

¹⁹⁸ KOPŘIVA, Jan. *Harmonizovaný základ daně v EU – Konec daňové konkurence EU*. Brno: Právnická fakulta, Masarykova univerzita, s. 2. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/sprava-finance/Kopriva.pdf>

¹⁹⁹ KOPŘIVA, Jan. *Harmonizovaný základ daně v EU – Konec daňové konkurence EU*. Brno: Právnická fakulta, Masarykova univerzita, s. 6 Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/sprava-finance/Kopriva.pdf>

²⁰⁰ Directorate-General for Competition (Generální ředitelství pro hospodářskou soutěž).

Členský stát stanovením krátké odpisové doby automobilů podporuje nepřímo výrobu automobilů, protože tím zvýhodňuje podnikatele pořizující nové vozy. Možnost odpočtu úroků z daní u hypoték zase nepřímo podporuje stavební průmysl. Na základě těchto příkladů lze odvodit, že členské státy mají dostatek manévrovacího prostoru v rámci své pravomoci spravovat daně. Pro šikovného daňového experta je mnohem jednodušší úpravou daňových systémů poskytnout určitou úlevu, než jej složitě vyjednávat jako možnou výjimku v orgánech EU. Tento současný stav nutí stále více expertů zamýšlet se nad podstatou veřejné podpory v daňových otázkách a harmonizace daňových systémů. Nelze přesně odhadnout, jakým směrem se bude vývoj této legislativy ubírat. Hospodářské problémy EU nabádají k větší integraci, což sjednocení daňových paragrafů určitě přiblíží. Na druhou stranu ekonomická krize nutí členské státy k sólovým akcím a otázky další harmonizace a vytvoření opravdu jednotného trhu posouvá až na druhou kolej.

6. Protikorupční novela (poměřování ústavních principů)

V souvislosti s poskytováním dotací se ministerstva jako poskytovatele dotace významným způsobem dotkla tzv. protikorupční novela, tj. novela rozpočtových pravidel č. 171/2012 Sb., která nabyla účinnosti 1. srpna 2012 (dále jen „protikorupční novela“).²⁰¹

Protikorupční novela stanoví poskytovateli povinnost předat MF veškeré dokumenty a veškeré údaje, které souvisejí s poskytováním dotace v konkrétním případě a které jsou rozhodné pro rozhodnutí o poskytnutí dotace (pozn. protikorupční novela se vztahuje nejen na poskytování dotací, ale i návratných finančních výpomocí, v textu dále bude rozebíráno jen ve vztahu k poskytování dotací) a jimiž se poskytovatel při svém rozhodování řídí. Zveřejnění podléhají zejména žádost o dotaci, rozhodnutí o poskytnutí dotace, smlouvy, stanoviska dotčených orgánů apod. Novelou zákona je založena povinnost zveřejnit prostřednictvím žádosti o dotaci např. rodné číslo fyzické osoby a další údaje dle § 14 rozpočtových pravidel. Veškeré podklady, údaje a dokumenty má poskytovatel povinnost předat MF bez zbytečného odkladu poté, kdy vznikly, nebo kdy je poskytovatel obdržel. Formát elektronické podoby stanoví Finanční zpravodaj MF. Tento zpravodaj vyšel na internetových stránkách MF až v srpnu 2012. Tedy měsíc po účinnosti protikorupční novely. Přičemž již od 1. srpna 2012 měli poskytovatelé, jako adresáti protikorupční novely, povinnost zasílat MF údaje a dokumenty podle § 18a odst. 1 rozpočtových pravidel. Poskytovatelé v době účinnosti protikorupční novely neznali ani formát, ani způsob, ani kontaktní osobu a ani další podstatné informace pro splnění zákonné povinnosti. MF při dotazech poskytovatelů zareagovalo tím způsobem, že poskytovatelé mají vyčkat na vydání Finančního zpravodaje. Ten však, jak jsem výše uvedla, vyšel se značným zpožděním, a zakládá nad rámec zákona poskytovatelům další povinnosti spojené s administrativní, byrokratickou a časovou náročností procesu. Obecně zveřejňování dokumentů a údajů o poskytování dotací vede k zvýšení výdajů a zvýšení náročnosti práce pro poskytovatele, avšak bez možnosti dostatečné časové přípravy pro poskytovatele, na něž se zákonná povinnost vztahuje. Zejména lze uvést

²⁰¹ § 18a rozpočtových pravidel.

povinnost zřídit přístup k informačnímu systému DotInfo, prostřednictvím kterého bude poskytovatel na vlastní odpovědnost údaje a dokumenty umísťovat k zveřejnění. Jednotliví poskytovatelé nezveřejňují dokumenty na svých internetových stránkách každý sám, ale zveřejňují se na internetových stránkách zřízených MF. Dle Finančního zpravodaje postup zveřejňování nespočívá v tom, že by - jak zákon stanoví v § 18a odst. 1 - poskytovatel předal povinné dokumenty a údaje MF, a to by je zveřejnilo na svých internetových stránkách, ale poskytovatel je sám zveřejňuje na internetových stránkách MF prostřednictvím tohoto informačního systému. Čímž si MF jako gestor novely značně zjednodušilo práci. Informační systém DotInfo ještě na konci listopadu 2012 nebyl plně funkční a poskytovatelům nebyla známa přístupová hesla. To vše k tíži a na zodpovědnost samotných poskytovatelů, protože v souladu s § 18a odst. 5 rozpočtových pravidel MF za správnost ani úplnost dokumentů a údajů ke zveřejnění neodpovídá a ani je neprověřuje. MF nezodpovídá ani za to, zda jsou zveřejněny všechny dokumenty a údaje, které zveřejnění podléhají a zda jsou vyloučeny dokumenty a údaje dle § 18a odst. 2 rozpočtových pravidel. Legisvakanní lhůta dva měsíce nebyla dostatečná nejen pro ty, jimž ze zákona vyplývají povinnosti (tj. poskytovatelé), ale ani pro samotné MF, které mělo zajistit, aby poskytovatelé povinnosti plnit mohli.

Pokud v rámci procesu rozhodování o dotaci jsou rozhodné údaje podávané ústní formou, poskytovatel musí zajistit jejich záznam (audiovizuální, písemný) a ten zveřejnit. Dokument tak může mít podobu nejen písemnou, ale také obrazovou či zvukovou. Dle důvodové zprávy tak bude nutné zveřejnit i zápis z porady, na které se „ústně“ rozhoduje o dotacích. Dokumenty a údaje se zveřejňují tak, aby bylo zřejmé, kdo je kdy komu předložil a v jaké souvislosti. Opakující se dokumenty (např. usnesení vlády) a údaje se zveřejňovat nemusejí, postačí na ně uvést odkaz. Dokumenty se musí zveřejnit tím způsobem, aby k nim měla veřejnost stejný přístup, jako má pracovník poskytovatele. Pokud je stanoven termín pro přijímání určitých dotací, zveřejnit žádosti o dotace lze nejdříve v den, který následuje po uplynutí stanoveného termínu, nejpozději však desátý den po uplynutí termínu pro přijímání dotací. V těchto případech je nutné zveřejnit všechny žádosti ve stejném okamžiku až po uplynutí lhůty pro podávání žádostí, aby nedocházelo k tomu, že jeden žadatele bude od druhého žadatele ze zveřejněné žádosti přebírat informace. Zveřejnění dokumentů a údajů týkajících se poskytování dotací na internetových stránkách ze zákona trvá po dobu alespoň deseti let, bez ohledu

na skutečnosti, které nastaly po jejich zveřejnění, tj. bez ohledu jejich následné stažení např. z důvodu přepracování žádosti, jejího doplnění apod., aby byla patrná celá historie procesu vedoucí k poskytnutí dotace. Desetiletá lhůta reaguje na to, že korupce je často objevena až se značným odstupem času.

V souladu s přechodnými ustanoveními k protikorupční novele se tato novela vztahuje až na žádosti o dotacích, které poskytovateli došly po dni nabytí účinnosti protikorupční novely.

Zákonná povinnost zveřejnit dokumenty a údaje rozhodné pro poskytnutí dotace se nevztahuje dle § 18a odst. 2 rozpočtových pravidel na:

- a. dokumenty a údaje týkající se dotací poskytovaných jako podpora výzkumu, experimentálního vývoje a inovací podle zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění zákona č. 110/2009 Sb.,
- b. dokumenty a údaje, jejichž zveřejněním by bylo porušeno právo jejich autora rozhodnout o jejich zveřejnění nebo právo užít autorské dílo; Otázkou je, zda panuje obecná shoda na tom, co vše lze podřadit pod autorské dílo. Důvodová zpráva k protikorupční novele uvádí, že podnikatelský záměr znaky autorského díla nenaplnuje. Lze se však domnívat, že se vyskytne celá řada podnikatelských záměrů, které budou plnit funkci žádosti o dotaci a současně budou obsahovat prvky autorského díla jako je např. know-how, u nichž nebude mít autor pochopitelný zájem na jejich nezveřejnění. Zveřejnit je nutné i obchodní tajemství. Důvodová zpráva to ospravedlňuje následujícím způsobem: „Chce-li někdo prostředky z veřejných zdrojů, musí se některých tajemství vzdát.“²⁰²
Cituji stanovisko MF k problematice autorského díla a podnikatelského záměru:
„Podle našeho názoru podnikatelské záměry předkládané jako součást nebo příloha žádosti o dotaci nebo NFV nejsou autorskými díly, protože, jak se domníváme, nejsou „jedinečným výsledkem tvůrčí činnosti autora“, jak to požaduje § 2 odst. 1 autorského zákona (zákon č. 121/2000 Sb. ve znění

²⁰² Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 250/2005 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

pozdějších předpisů). I kdyby však autorskými díly byly, byly by z ochrany autorského díla vyloučeny, protože podle našeho mínění patří mezi „díla, u nichž je veřejný zájem na vyloučení z ochrany“ [§ 3 písm. a) autorského zákona] a tedy jejich zveřejněním nemůže být „porušeno právo jejich autora rozhodnout o jejich zveřejnění nebo právo užít autorské dílo“ [§ 18a odst. 2 písm. b) rozpočtových pravidel po uvedené novelizaci]. Podnikatelské záměry, které jsou součástí nebo přílohou žádostí o dotaci nebo NFV, je proto třeba zveřejňovat bez ohledu na souhlas či nesouhlas žadatele resp. autora.“²⁰³

S výše uvedeným stanoviskem se nelze ztotožnit. V praxi se vyskytne jistě celá řada podnikatelských záměrů, které mohou splnit definici autorského díla a budou jedinečným výsledkem tvůrčí lidské činnosti, např. know-how v závislosti na daném programu podpory, na základě něhož jsou dotace poskytovány. Proto MF nemůže problematiku podnikatelských záměrů obecně paušalizovat.

Domnívám se, že pokud bude určitý podnikatelský záměr naplňovat znaky autorského díla, nemůže být zveřejněn na základě § 18a odst. 2 rozpočtových pravidel!

- c. dokumenty a údaje, o kterých to stanoví přímo použitelný předpis Evropské unie,
- d. utajované informace,
- e. citlivé údaje, tedy dle § 4 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů se citlivým údajem rozumí osobní údaj vypovídající o národnostním, rasovém nebo etnickém původu, politických postojích, členství v odborových organizacích, náboženství a filozofickém přesvědčení, odsouzení za trestný čin, zdravotním stavu a sexuálním životě subjektu údajů a genetický údaj subjektu údajů; citlivým údajem je také biometrický údaj, který umožňuje přímou identifikaci nebo autentizaci subjektu údajů,
- f. dokumenty a údaje týkající se poskytování dotací fyzickým osobám a organizacím v zemích s nedemokratickou formou vlády.

²⁰³ Stanovisko MF ze dne 12. července 2012, č. j. MF-64 875/2012/11-114.

Protikorupční novela je vyústěním programového prohlášení ve „Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012“. **Zakotvuje možnost veřejnosti kontrolovat nakládání s veřejnými prostředky. Vztahuje se nejen na dotace z národních prostředků, ale i evropské dotace s výjimkou uvedenou v odstavci druhém ustanovení § 18a rozpočtových pravidel. Dle důvodové zprávy je hlavním smyslem protikorupční novely snížit možnost korupce, čehož lze dosáhnout tím, že rozhodování o dotacích bude podrobena veřejné kontrole.**

Úřad pro ochranu osobních údajů již v mezirezortním připomínkovém řízení upozornil na to, že protikorupční novela je v rozporu s evropským právem. Dle MF toto dopadá jen na poskytování evropských dotací.

„Navržený zákon má s ústavním pořádkem jen jeden styčný bod. Je jím čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle nějž „každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě“. Dokumenty a údaje týkající se dotací a návratných finančních výpomocí mohou obsahovat i údaje o fyzických osobách, zvláště jsou-li tyto osoby žadateli o ně. Zveřejňování těchto údajů však nebude neoprávněné, protože povinnost zveřejňovat je stanoví zákon. Pokud jde o soulad s právem Evropské unie, právní úprava zveřejňování dokumentů a údajů o dotacích a návratných finančních výpomocích ze státního rozpočtu není ve výlučné ani sdílené pravomoci unie (čl. 3 a 4 Smlouvy o fungování Evropské unie v platném znění) a je tedy v pravomoci jejích členských států. Něčím jiným jsou však případy, kdy přes státní rozpočet plynou dotace z rozpočtu unie. Pak vedle českého práva platí i právo unijní a jestliže stanoví, že určité informace, které s těmito dotacemi souvisí, se zveřejňovat nesmějí resp. mají k nim přístup jen určité osoby nebo instituce, jejich zveřejňování je vyloučeno. To stanoví § 18a odst. 2 písm. c) doplňovaný do rozpočtových pravidel článkem I bodem 7 navrženého zákona.“²⁰⁴

Dochází tak k poměrování dvou ústavních principů nacházejících se v konfliktu, práva na ochranu soukromí a práva na informace. Odůvodnění MF v rámci důvodové zprávy nemá opodstatnění. Čl. 10 odst. 2 Listiny stanoví: „Každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života.“ Dle čl. 4 odst. 1

²⁰⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 218/200 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 250/2005 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Listiny: „Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod (dále jen "Listina") upraveny pouze zákonem.“ Důvodová zpráva stanoví, že zveřejňování nebude neoprávněné, pokud tak stanoví zákon. Zákon však nemůže jít nad rámec Listinou zaručených práv a svobod. Samotná Listina nedává u práva na ochranu dle čl. 10 odst. 2, žádný prostor pro její omezení zákon. *Ad absurdum* by odůvodnění MF znamenalo, že i jakékoli omezení či zneužití stanovené zákonem, byť protizákonné a neústavní, by bylo v pořádku, protože to prostě a jednoduše nařizuje zákon. S takovým odůvodněním se v právním státě nelze spokojit. **Lze se tak domnívat, že přijatá úprava je nejen v rozporu s evropským právem – jak stanoví stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže²⁰⁵, ale domnívám se, že je i protiústavní.**

Pokud jde o poměrování ústavních principů na základě principu proporcionality, k tomu se v rozsudku vyjádřil Evropský soudní dvůr: „Cíli transparentnosti nelze přitom přiznat automaticky přednost před právem na ochranu osobních údajů [...] i když jsou ve hře významné ekonomické zájmy.“²⁰⁶

„Není zpochybnováno, že částky, které dotčení příjemci dostávají z EZZF a EZFRV představují část, často značnou, jejich příjmů. Zveřejnění jmenovitých údajů o uvedených příjemcích a přesných částkách, které obdrželi, na internetové stránce tak vzhledem k tomu, že se tyto údaje stávají dostupnými třetím osobám, představuje zásah do jejich soukromého života ve smyslu článku 7 Listiny (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Österreichischer Rundfunk a další, body 73 a 74).“²⁰⁷

K protikorupční novele Úřad pro ochranu osobních údajů dále deklaruje ve svém stanovisku:

„Interpretace českých právních norem

10. Vzhledem k výše uvedené evropské judikatuře je nutno výjimku stanovenou v § 18a odst. 2 písm. b) rozpočtových pravidel (který zní: „dokumenty a údaje, o kterých to stanoví přímo použitelný předpis Evropské unie“), vykládat extensivně, nejen jako

²⁰⁵ Stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 14/2012 k zveřejňování osobních údajů žadatelů o dotaci podle novely rozpočtových pravidel č. 171/2012 Sb. ze dne 7. listopadu 2012.

²⁰⁶ Rozsudek Evropského soudního dvora Schecke a Eifert v.. Hesensko z 9. listopadu 2010, sp. zn. C-92/09 a C-93/09, § 85 věta druhá, citováno dle stanoviska Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 14/2012 k zveřejňování osobních údajů žadatelů o dotaci podle novely rozpočtových pravidel č. 171/2012 Sb. ze dne 7. listopadu 2012.

²⁰⁷ Rozsudek Evropského soudního dvora Schecke a Eifert v.. Hesensko z 9. listopadu 2010, sp. zn. C-92/09 a C-93/09, § 58. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CJ0092:CS:NOT>

konkrétní nařízení EU uvedené v poznámce pod čarou [poznámka autora: Zde si dovolím připomenout, že poznámky pod čarou nejsou právně závazné], ale rovněž jako kterýkoliv další právní akt EU, tedy také čl. 6 odst. 1 písm. c), čl. 7 písm. c) a e) směrnice 95/46/ES a rozsudky ESD jako relevantní prameny práva.

11. Ustanovení § 5 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů zní: „Provádí-li správce zpracování osobních údajů na základě zvláštního zákona, je povinen dbát práva na ochranu soukromého a osobního života subjektu údajů.“ Z toho vyplývá, že na základě principu proporcionality by drobné dotace nebo návratné finanční výpomoci konkrétním lidem neměly být zveřejňovány vůbec, protože ochrana soukromí převáží nad oprávněním na informace. Proto se nepředává, tedy ani nezveřejňuje rodné číslo, neboť zcela přesná identifikace příjemců není nezbytná a z čl. 8 odst. 7 směrnice 95/46/ES vyplývá, že rodné číslo je údaj blízký citlivému. Obdobně by mělo být přístupováno k jiným identifikátorům jako je bydliště nebo místo trvalého pobytu, neboť paušální zveřejnění ani těchto osobních údajů není nezbytné pro dosažení deklarovaného cíle této právní úpravy.

12. Z § 8b odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje poskytování informací (*sic*) o příjemcích veřejných prostředků, lze dovodit, že u větších dotacích (*sic*) nebo návratných finančních výpomocí fyzickým (*sic*) osobám se poskytnou tyto druhy osobních údajů: „jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků“, neboť na základě principu proporcionality má tato obecná úprava přednost před zvláštní v § 18a rozpočtových pravidel.

13. Ze systematického výkladu § 18a odst. 2 rozpočtových pravidel dále vyplývá, že ve zveřejňovaných dokumentech by se neměly objevovat osobní údaje třetích osob. Je tedy nutné postupovat obdobně jako podle § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, který zní: „Informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu“ a tyto údaje ze zveřejňovaných dokumentů buď zcela odstranit, nebo alespoň jinak znepřístupnit.

14. Tento výklad je pro všechny poskytovatele dotací nebo návratných finančních výpomocí závazný. Vzhledem k tomu, že se opírá o evropské právo a stanoví

rozpočtovým pravidlům eurokonformní výklad, nelze jeho porušení sankcionovat pokutou, neboť by byla k tíži pachatele, nýbrž pouze uložením nápravného opatření.“²⁰⁸

Závěrem lze uvést, že protikorupční novela nestanoví sankce pro poskytovatele v případě nedodržování zákonných ustanovení.

Protikorupční novela se nevztahuje na zákon o investičních pobídkách. Protikorupční novela se aplikuje na dotace. „Dotací se rozumí transfer, který je jako dotace označen v právním předpise, na základě něž se poskytuje, nebo v rozhodnutí nebo ve smlouvě, podle nichž se poskytuje.“²⁰⁹ Protikorupční novela se vztahuje na Rámcové programy.

Lze se domnívat, že protikorupční novela přes její vznešené úmysly má negativní dopad na podnikatelské prostředí a investice v ČR, neboť lze očekávat, že ubude investorů, kteří budou chtít nechat zveřejnit podnikatelské záměry a údaje o své činnosti, včetně obchodního tajemství, na internetových stránkách.

²⁰⁸ Stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 14/2012 k zveřejňování osobních údajů žadatelů o dotaci podle novely rozpočtových pravidel č. 171/2012 Sb. ze dne 7. listopadu 2012.

²⁰⁹ Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění vyhlášky č. 51/2011 Sb. – příloha B, třída 5.

7. Případové studie

Tato kapitola se věnuje praktickým případovým studiím, se kterými jsem se setkala v rámci profesionální aktivity zaměstnankyně ministerstva v oblasti investičních pobídek. Tyto praktické případy poukazují na klíčové problémy, se kterými se ministerstvo jako gestor zákona setkává. Bez souhlasu žadatelů o investiční pobídky, příp. příjemců investičních pobídek, nemohou být v kapitole č. 7 uváděny konkrétní údaje vztahující se ke společnosti a k investičnímu projektu.²¹⁰

²¹⁰ V celé kapitole 7 jsou konkrétní údaje nahrazeny např. znaky „XXX“.

7. 1. Problematika zahájení stavebních prací

Na konkrétním investorovi, který si žádal o příslib investiční pobídky, lze názorně demonstrovat problematiku zahájení prací.

Společnost „XXX“ dne 15. února 2012 předložila záměr určené organizaci s cílem získat investiční pobídku ve formě slevy na dani z příjmů dle § 1 odst. 2 písm. a) zákona o investičních pobídkách, ve znění účinném do 11. července 2012²¹¹ a v souladu s § 35b zákona o daních z příjmů. V souladu s § 4 odst. 1 zákona o investičních pobídkách vydala určená organizace potvrzení o tom, že Společnost „XXX“ jako žadatel může splnit všeobecné a zvláštní podmínky pro poskytnutí investiční pobídky. Investiční záměrem společnosti bylo rozšířit stávající výrobu o výrobu pětivrstvé kaširované lepenky. 100 % částky, která měla být proinvestována a měla tvořit celkové předpokládané náklady projektu, tvořily náklady na strojní zařízení. Plánovaný předpokládaný termín zahájení investice společnost plánovala na únor 2012. „Společnost čestným prohlášením deklarovala, že nezahájí práce na projektu před podáním záměru získat investiční pobídky u určené organizace. V materiálu, který je přílohou záměru a slouží pro posouzení motivačního účinku investičních pobídek, Společnost uvedla, že v důsledku poskytnutí veřejné podpory dojde k dřívějšímu dokončení projektu. Bez přiznání této veřejné podpory by Společnost pravděpodobně rozložila investici na delší časové období a plánované dokončení projektu by tak bylo až v letech 2017 - 2018. S přiznáním podpory je plánované dokončení projektu již v lednu 2014. Zároveň dojde i k urychlení zahájení výroby.“²¹² Dle čestného prohlášení žadatele (Společnosti „XXX“) budou zahájeny stavební práce a pořízování dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku až ode dne vydání potvrzení o přijetí záměru získat investiční pobídky a předpokladu splnění podmínek pro poskytnutí investičních pobídek určenou organizací.

²¹¹ Tam, kde se v kapitole 7. 1 mluví o zákoně o investičních pobídkách, má se na mysli znění zákona účinné do 11. července 2012, pokud není dále stanoveno jinak. Je tomu tak z toho důvodu, že Společnost „XXX“ podala žádost určené organizaci dne 15. února 2012. Podle okamžiku předložení žádosti a zahájení správního řízení se aplikuje příslušné znění zákona. V tomto případě je to zákon o investičních pobídkách, ve znění zákonů č. 453/2001 Sb., č. 320/2002 Sb., č. 19/2004 Sb., č. 436/2004 Sb., 62/2005 Sb., č. 443/2005 Sb., č. 159/2007 Sb. a 73/2011 Sb. (dále jen v kapitole 7. 1 „zákon o investičních pobídkách, ve znění účinném do 11. července 2012“ nebo jen „zákon o investičních pobídkách“).

²¹² Popis investičního projektu vypracovaný Určenou organizací předložený ministerstvu v souladu s § 4 odst. 1 zákona o investičních pobídkách, ve znění účinném do 11. července 2012. Autor: Mgr. Marie Kumbárová.

Ministerstvo poklady předložené určenou organizací posoudilo a požádalo o stanoviska tzv. dotčené resorty, tj. MPSV, MF a MŽP dle § 4 odst. 2 zákona o investičních pobídkách. Ministerstvo posoudilo záměr a podklady pro posouzení záměru Společnosti „XXX“ získat investiční pobídky včetně tiskopisu, který se předkládá jako součást záměru a obsahuje mimo jiné kvalifikovaný odhad základních ukazatelů, například předpokládané uznatelné náklady, předpokládaná výše investice, počet nových pracovních míst atd. S ohledem na to, že jednotlivé dotčené resorty vydaly souhlasná stanoviska, rozhodlo se ministerstvo vydat nabídku na poskytnutí investičních pobídek v souladu s § 4 odst. 3. V souladu s § 36 odst. 3 správního řádu seznámilo ministerstvo Společnost „XXX“ jako účastníka řízení s podklady, které vedou k vydání nabídky na poskytnutí investiční pobídky jako formy rozhodnutí, a dalo účastníkovi řízení možnost vyjádřit se k podkladům. Společnost „XXX“ svého práva využila a vyjádřila se k podkladům tím způsobem, že „pravděpodobně udělali procesní chybu“, když z důvodu dodací lhůty strojního zařízení podepsali kupní smlouvu s dodavatelem strojního zařízení dne 13. února 2012 a platbu zálohové faktury poukázali dne 14. února 2012. Faktura byla připsána na účet dodavatele strojního zařízení dne 15. února 2012. Ve svém vyjádření se k podkladům Společnost „XXX“ zároveň vznesla dotaz, zda existuje nějaký opravný prostředek, který by jí umožnil posunout termín pro zahájení prací. Až následně ve svém dalším vyjádření, poté co bylo Společnosti „XXX“ sděleno, že opravný prostředek v rámci probíhajícího řízení, který by umožnil posunout termín zahájení prací, neexistuje, Společnost „XXX“ přišla s novou argumentací, že podmínku neporušila, protože kupní smlouva nabyla účinnosti až připsáním první splátky kupní ceny na účet prodávajícího, a to dne 15. února 2012. Až účinností kupní smlouvy se stala pro strany závaznou a v případě, že by splátka nebyla zaplacená, kupní smlouva by nenabyla účinnosti. Ze všech podkladů, které ministerstvo shromáždilo, vyplynul následující skutkový stav:

„Dne 13. února 2012 byla uzavřena kupní smlouva, na základě níž společnost [...], jakožto kupující, zakoupila od společnosti [...], jakožto prodávajícího, [jeden stroj] za celkovou cenu 4 mil. CHF. Na základě obchodních podmínek bylo sjednáno, že zálohová platba ve výši 40 %, tj. 1.600.000,- CHF, bude provedena oproti obchodní faktuře do 15. února 2012. Mezi smluvními stranami bylo sjednáno v čl. 3, že veškeré platby se dle této smlouvy považují za zaplacené jejich připsáním na účet prodávajícího. Na základě dodacích podmínek bylo dále sjednáno, že zboží bude připraveno k nakládce [místo

nakládky], v týdnu od 6. srpna 2012, pokud dojde k podpisu smlouvy a na bankovní účet prodávajícího přijde záloha do 15. února 2012. Tato smlouva dle čl. 13 nabyla účinnosti dnem zaplacení první zálohové platby ve výši 40 % kupní ceny (1.600.000,- CHF). Fakturou vystavenou dne 9. února 2012 společností [...dodavatel...] fakturovala tato společnost společnosti [„XXX“] za [stroj] zálohovou platbu ve výši 1.600.000,- CHF, a to se splatností nejpozději do 15. února 2012. [...]Tvrzení společnosti [„XXX“], že zmíněná první splátka kupní ceny byla připsána na účet prodávajícího dne 15. února 2012, nebylo doloženo, nicméně prokázání této skutečnosti se nejevilo ministerstvu jako podstatné pro rozhodnutí.“²¹³ Tato skutečnost byla prokázána až v rámci podaného rozkladu dle § 152 správního řádu.

Všeobecnou zákonnou podmínkou pro získání investiční pobídky je podmínka stanovená v § 2 odst. 2 písm. g) zákona o investičních pobídkách, a to „zahájení stavebních prací a pořizování dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku v rámci investiční akce je možné nejdříve ode dne vydání potvrzení podle § 4 odst. 1.“ V době podání záměru určené organizaci zákon o investičních pobídkách nedefinoval, co se rozumí zahájením prací. Lze však předpokládat, že žadatel si je a má být vědom toho, co musí splnit a jaké podmínky musí dodržet, aby pobídku získal. V případě, že by žadatel nerozuměl jakékoli zákonné podmínce, je v jeho samotném zájmu v rámci pečlivosti a obezřetnosti se obrátit na ministerstvo, příp. na určenou organizaci s metodickým dotazem. Rozhodným dnem pro posouzení, zda je splněna zákonná podmínka je v souladu s § 2 odst. 2 písm. g) a § 4 odst. 3 zákona o investičních pobídkách 15. únor 2012, kdy Společnosti bylo vydáno „Potvrzení o přijetí záměru získat investiční pobídky a předpokladu splnění podmínek pro poskytnutí investičních pobídek“. V tomto Potvrzení je společnost informována o tom, co se rozumí zahájením prací: „Zahájením prací na projektu se rozumí zejména zahájení stavebních prací, první právně závazný příslib objednávky zařízení a pořizování dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku.“²¹⁴ Mimo jiné Společnost podepsala „Čestné prohlášení o nezahájení prací na projektu“ dne 10. února 2012, ve kterém statutární orgán Společnosti „XXX“ prohlašuje, že „stavební práce, první právně závazný příslib objednávky zařízení a pořizování dlouhodobého

²¹³ Z odůvodnění Rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu č. [...].

²¹⁴ Potvrzení o přijetí záměru získat investiční pobídky a předpokladu splnění podmínek pro poskytnutí investičních pobídek ze dne 15. února 2012.

hmotného a nehmotného majetku nebudou v rámci investiční akce, která je předmětem našeho záměru získat investiční pobídky, podávaného podle zákona č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách, ve znění pozdějších předpisů, zahájeny přede dnem vydání „Potvrzení o přijetí záměru získat investiční pobídky a předpokladu splnění podmínek pro poskytnutí investičních pobídek“ CzechInvestem“.²¹⁵ Dle výše uvedeného byla Společnost „XXX“ dostatečně informována o tom, co je její povinností pro splnění této zákonné podmínky. Definice zahájení prací byla do zákona přijata až novelou zákona o investičních pobídkách č. 192/2012 Sb., která reflektuje dosavadní praxi v investičních pobídkách. Zahájení prací se dle novely rozumí „zahájení stavebních prací, zahájení pořizování dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku bez nákladů na pořízení dokumentace potřebné pro vydání stavebního povolení či pro ohlášení stavby, nebo učinění právního úkonu zavazujícího k pořízení strojního zařízení“. Přestože zákon o investičních pobídkách v době podání záměru žadatele nedefinoval zahájení prací, aplikuje se obecné nařízení o blokových výjimkách jako přímo použitelný předpis Evropských společenství, na něhož odkazuje rovněž § 1 odst. 1 zákona o investičních pobídkách. Tímto přímo použitelným předpisem je obecné nařízení o blokových výjimkách. To jednoznačně stanoví účel výše rozebírané podmínky. „Aby bylo zaručeno, že podpora je nezbytná a že působí jako pobídka k dalšímu rozvoji činností nebo projektů, toto nařízení by se nemělo vztahovat na podporu těch činností, které by příjemce vykonával již v samotných tržních podmínkách. Co se týká podpory, na níž se vztahuje toto nařízení a která byla poskytnuta malému a střednímu podniku, mělo by se mít za to, že takováto pobídka je přítomna, pokud malý nebo střední podnik předložil před zahájením činností souvisejících s provedením podporovaného projektu nebo podporovaných činností členskému státu žádost o podporu.“²¹⁶ Toto citované nařízení nahradilo Nařízení EK (ES) č. 1628, které definovalo zahájení prací v čl. 2 písm. j) jako „zahájení stavebních prací, nebo první právně závazný příslib objednávky zařízení s výjimkou předběžných studií proveditelnosti, podle toho, co nastane dříve“.

S ohledem na výše uvedené lze konstatovat, že přede dnem vydání potvrzení určenou organizací nesmí být uzavřena závazná objednávka ani smlouva na pořízení strojního zařízení. Právní úkon, který zavazuje k pořízení strojního zařízení, byl učiněn již

²¹⁵ Čestné prohlášení žadatele o nezahájení prací na projektu.

²¹⁶ Bod (28) obecného nařízení o blokových výjimkách.

před 15. únorem 2012, a to nejen sepsáním kupní smlouvy, ale zejména poukázáním první zálohové platby na účet prodávajícího, přičemž okamžik, kdy bude připsána na účet příjemce, již společnost nemohla ovlivnit a jednalo se o skutečnost nezávislou na její vůli. S nadsázkou lze říct, že to že částka byla připsána až 15. února je souhra náhod nezávislých na počínu investora. Zcela jednoznačně právní úkon zavazující k pořízení strojního zařízení byl učiněn před 15. únorem 2012.

Při rozhodování v tomto případě kromě dodržování zákonných požadavků je třeba ptát se po smyslu a účelu takové podmínky. Smyslem investičních pobídek jako veřejné podpory je poskytnout počáteční investici do projektu tzv. injekci. Podporovat ty podniky, které by v tržních podmínkách nebyly samostatně schopné bez veřejné podpory daný projekt rozvinout. Pokud se společnost zaváže bez ohledu na to, jestli by jí podpora byla či nebyla poskytnuta, znamená to, že danou podporu pro svůj rozvoj nepotřebuje.

Ve prospěch společnosti svědčí fakt, že zákon v době podání záměru nedefinoval, co se rozumí zahájením prací. Výslovně zakazoval zahájení stavebních prací a pořizování (nikoliv pořízení) majetku. Současně v době podání záměru již pozbylo platnosti Nařízení EK (ES) č. 1628, které by definovalo, co se rozumí zahájením prací na projektu, přičemž platilo sice obecné nařízení o blokových výjimkách, ale to používá pojem „zahájení činnosti“. Nejenže však v posledně jmenovaném nařízení není pojem dále rozveden a nedefinován, ale vztahuje okamžik zahájení činnosti k předložení žádosti členskému státu, zatímco zákon o investičních pobídkách podmínku zpřísňuje, když za rozhodný okamžik pro zahájení prací považuje až vydání potvrzení určenou organizací. Nutno však poznamenat, že okamžik předložení žádosti se zpravidla shoduje s vydáním potvrzení, čemuž tak bylo i v tomto případě.

Na závěr lze konstatovat, že ministerstvo jako správní orgán musí uplatňovat rovný přístup vůči všem žadatelům a na základě požadavku legitimního očekávání v souladu s § 2 odst. 4 správního řádu, dle kterého správní orgán dbá, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Proto bylo vydáno pro společnost rozhodnutí, jímž se předložený záměr zamítl. Před vydáním rozhodnutí byla společnosti opět dána možnost se seznámit s podklady dle § 36 odst. 3 správního řádu. Společnost se svého práva vzdala.

Společnost využila svého práva podat rozklad podle § 152 správního řádu. Rozkladová komise potvrdila rozhodnutí prvního stupně.

7. 2. Základní zásady správního řízení za situace, kdy se nepoužijí obecné předpisy o správním řízení

Společnost „YYY“ je příjemce dotací na základě Rámcového programu č. 1238. Ve smyslu § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel se na rozhodnutí o poskytnutí dotace nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Každopádně i v těch případech, kdy zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, použijí se základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až § 8 správního řádu, jestliže zvláštní zákon neobsahuje sám úpravu odpovídající těmto zásadám.

Tato Společnost požádala o prodloužení lhůty dle čl. 4.6 Rámcového programu, dle kterého „podmínky čl. 4.2 až 4.5 musí být splněny nejpozději ve lhůtě tří kalendářních let následujících po roce, ve kterém bylo doručeno Rozhodnutí o podpoře projektu Příjemci. Jestliže nastanou okolnosti, které nemohou být Příjemcem ovlivněny a které mu znemožňují splnit podmínky v této lhůtě, může MPO na žádost Příjemce a po předchozím souhlasu MPSV lhůtu pro splnění podmínek prodloužit nejdéle na pět kalendářních let následujících po kalendářním roce, ve kterém bylo doručeno Rozhodnutí o podpoře projektu Příjemci.“ Tento článek stanoví pouze možnost prodloužení lhůty pro splnění podmínek pro poskytnutí dotace a podmínky, za kterých lhůtu prodloužit – tj. okolnosti, které nemohou být příjemcem ovlivněny. Těmito okolnostmi jsou např. přírodní katastrofy, nepříznivý vývoj na relevantním trhu apod. Ustanovení však nestanoví lhůtu pro podání takové žádosti. V tomto konkrétním případě Společnost „YYY“ podala žádost až po uplynutí lhůty pro splnění podmínek. Pro vyloučení diskriminace ostatních žadatelů bylo nutné přezkoumat, zda z hmotněprávního hlediska jsou naplněny skutečnosti pro prodloužení. Za maximální možnou objektivní lhůtu pro splnění podmínek dle čl. 4.5 až 4.5 je třeba považovat pět let následujících po roce, ve kterém bylo příjemci dotace doručeno Rozhodnutí o podpoře projektu. Tímto způsobem argumentovala Společnost „YYY“. Ministerstvo jako poskytovatel dotace na podnikatelskou činnost muselo v tomto kontextu posoudit základní zásady činnosti správních orgánů, zejména § 2 odst. 4 a § 7 odst. 1 správního řádu, a také dosavadní správní praxi a postup vůči ostatním žadatelům.

Dle § 2 odst. 4 správního řádu správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly a dle § 7 odst. 1 správního řádu dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.

K ostatním žadatelům ministerstvo přistupovalo tak, že žádost o prodloužení lhůty musí být předložena ve lhůtě pro splnění výše uvedených podmínek. Protože po uplynutí této lhůty jsou již podmínky porušeny a žádost podaná po rozhodné době by pokrývala období retroaktivně. Mohla by nastat situace *ad absurdum* kdy žadatel je povinen splnit podmínky do tří let. Ty nesplní a až ke konci pátého roku si požádá o prodloužení. V mezidobí však může přijít na kontrolu příslušný územní finanční orgán, který by konstatoval porušení podmínek s ohledem na to, že společnost měla splnit podmínky ve lhůtě tří kalendářních let následujících po roce, ve kterém bylo doručeno Rozhodnutí o podpoře projektu, a kontrolovaná společnost by nemohla žádným způsobem doložit, že jí byla lhůta poskytovatelem prodloužena. V praxi jsou dokonce příslušným finančním úřadem dotace v těchto případech odebrány. Přitom, pokud by bylo přistoupeno na výklad Společnosti „YYY“, nemusely by pak ostatní příjemci dotací o finanční prostředky přijít, kdyby se poté, co je zkontroloval příslušný územní finanční orgán, obrátili s prodloužením na ministerstvo.

Dále také rozhodnutí dle čl. 4.6 je na správním uvážení ministerstva, dikce ustanovení stanoví, že ministerstvo „může“ prodloužit. Vzhledem k tomu, že se žádostem ostatních příjemců, které byly odůvodněny krizí a hospodářským dopadem, nevyhovovalo pro nedostatek finančních prostředků ve státním rozpočtu, ani v tomto případě by nemělo být postupováno jinak s ohledem na zásadu nediskriminace.

S ohledem na výše uvedené a na dosavadní praxi ministerstvo jako poskytovatel dotace na podnikatelskou činnosti požaduje, aby žádost dle čl. 4.6 Rámcového programu č. 1238 o prodloužení lhůty pro splnění podmínek byla předložena ve lhůtě pro splnění hmotněprávních podmínek, tj. do tří let.

7. 3. Zachování investice

Na ministerstvo se obrátila Společnost „ZZZ“ se sdělením, že v důsledku negativních trendů ve fotovoltaickém průmyslu hodlá ukončit výrobu solárních panelů v ČR. Společnosti „ZZZ“ na základě Rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu o příslibu investičních pobídek byl udělen souhlas ve formě slevy na dani z příjmů, hmotné podpory vytváření nových pracovních míst, hmotné podpory rekvalifikace nebo školení zaměstnanců. Aby Společnost „ZZZ“ mohla ukončit výrobu, musí splnit všechny podmínky čerpání investičních pobídek, zejména podmínku zachování investice, která vychází ze zákona o investičních pobídkách na základě obecného nařízení o blokových výjimkách²¹⁷. Lhůta pro zachování investice se odvíjí od § 6a odst. 2 písm. zákona o investičních pobídkách ve znění účinném v době předložení záměru u určené organizace²¹⁸:

„Příjemce veřejné podpory formou investiční pobídky (dále jen "příjemce investiční pobídky") podle § 1 odst. 2 je povinen zachovat dlouhodobý hmotný majetek a dlouhodobý nehmotný majetek, na který byla poskytnuta veřejná podpora formou investičních pobídek,

a) v rozsahu odpovídající skutečné výši dosud čerpané podpory, nejméně však ve výši podle § 2 odst. 2 písm. e), popřípadě podle § 2 odst. 4 a 5 a

b) ve skladbě odpovídající splnění podmínky podle § 2 odst. 2 písm. a), b) a c), a to po dobu uplatňování investiční pobídky podle § 1 odst. 2 písm. a),

nejméně však po dobu pěti zdaňovacích období následujících po zdaňovacím období, kdy zájemce splnil všeobecné podmínky podle § 2 odst. 2.²¹⁹

Obecně lhůta pro splnění podmínek je tři roky ode dne vydání rozhodnutí o příslibu investičních pobídek, ledaže by byla lhůta pro splnění podmínek prodloužena ministerstvem o dva roky. V případě této Společnosti „ZZZ“ lhůta nebyla prodloužena a Rozhodnutí o příslibu bylo vydáno dne 25. července 2005. Společnost byla povinna splnit všeobecné podmínky do 25. července 2008. Následně se jí počítá lhůta pěti let zachování. To by znamenalo, že Společnost musí investici (dlouhodobý hmotný a nehmotný majetek) zachovávat do 25. července 2013. Dle sdělení Společnosti „ZZZ“

²¹⁷ Čl. 13 odst. 2 obecného nařízení o blokových výjimkách.

²¹⁸ Společnost předložila záměr u určené organizace dne 24. června 2004, kdy bylo vydáno současně potvrzení dle § 4 odst. 1. Proto se na ni aplikuje zákon o investičních ve znění novely z. č. 19/2004 Sb.

²¹⁹ § 6a odst. 2 zákona o investičních pobídkách, ve znění účinném do 11. července 2012.

a ministerstvu dostupných informací z medií, Společnost „ZZZ“ již začala rozprodávat a přesouvat majetek do zahraničí. Pokud by Společnost „ZZZ“ byla povinna zachovávat investici do 25. července 2013, porušila by podmínky čerpání investičních pobídek a takto poskytnutou veřejnou podporu, by musela vrátit. Společnost „ZZZ“ musí tedy prokázat, že všeobecné podmínky splnila dříve než je nejzazší zákonná lhůta. Dle § 35a odst. 3 zákona o daních z příjmů ve znění účinném pro Společnost, slevu na dani z příjmů lze uplatňovat po dobu deseti po sobě bezprostředně následujících zdaňovacích období, přičemž prvním zdaňovacím obdobím, za které lze slevu na dani uplatnit, je zdaňovací období, ve kterém poplatník splnil všeobecné podmínky podle zákona o investičních pobídkách a zvláštní podmínky stanovené zákonem o daních z příjmů, nejpozději však zdaňovací období, ve kterém uplynuly 3 roky od vydání rozhodnutí o příslibu investičních pobídek podle zvláštního právního předpisu. V případě, že byla lhůta pro splnění všeobecných podmínek prodloužena, posunuje se počátek pro uplatnění slevy na dani z příjmů, nejdéle však o dva roky. S ohledem na to, že Společnost čerpala slevu na dani z příjmu již v období 2005 - 2006, musely být v tomto období splněny všeobecné podmínky. Tuto skutečnost bylo nutné i prověřit. Proto byly vyžádány podklady od příslušného finančního úřadu. Příslušný finanční úřad si nejprve vyžádal od Společnosti písemné zproštění povinnosti zachovávat mlčenlivost pro pracovníky místně příslušných územních finančních orgánů a pracovníky MF v rozsahu dokládající stav plnění všeobecných podmínek tak, aby mohly být ministerstvu podklady zaslány. Příslušný finanční úřad zaslal ministerstvu protokol z daňové kontroly za období 1. ledna 2005 až 30. září 2006. Z uvedených podkladů vyplynulo, že byly splněny všechny všeobecné podmínky dle zákona o investičních pobídkách ve znění platném pro Společnost „ZZZ“ s výjimkou šetrnosti k životnímu prostředí, ke které se místně příslušnému finančnímu úřadu nepřísluší vyjadřovat. Kontrola této podmínky je v gesci MŽP. S ohledem na charakter této podmínky, kdy podmínka nemusí být splněna – na rozdíl od ostatních podmínek - ve lhůtě tří let od vydání rozhodnutí o příslibu investičních pobídek, ale musí být ze své podstaty plněna průběžně, protože projekt Společnosti musí po celou dobu své existence respektovat platné právní předpisy v oblasti životního prostředí, lze považovat plnění této podmínky za deklaratorní. Ministerstvo si od společnosti „ZZZ“ vyžádalo podklady, které mají danou podmínku osvědčit a tyto byly předány (postoupeny) MŽP. MŽP ve stanovisku ze dne 4. prosince 2012 deklarovalo, že nebyly zjištěny informace, které by naznačovaly porušení

podmínky šetrnosti k životnímu prostředí. Toto zjištění MŽP konstatovalo po kontaktování příslušných odborů MŽP, místně příslušného krajského úřadu a oblastního inspektorátu České inspekce životního prostředí s dotazem, zda v období od vydání rozhodnutí o příslibu investiční pobídky do současnosti řešily záležitosti této Společnosti v souvislosti s negativním vlivem na životní prostředí (např. nedodržování podmínek vydaných povolení a stížnosti).

Na základě výše uvedeného je zřejmé, že Společnost „ZZZ“ splnila podmínky všeobecné podmínky ve zdaňovacím období 1. ledna 2005 až 30. září 2006. Lhůta pro zachování investice uplynula ve zdaňovacím období 2010 až 2011.

V souvislosti s tím, je třeba upozornit, že finanční úřady často ve svých protokolech chybně uvádí, že: „Zachování investice po dobu skutečného čerpání slevy nejméně však pět let ode dne právní moci kolaudačního rozhodnutí.“ Tato dikce vyplývala z právního stavu před novelou zákona č. 19/2004 Sb. S účinností této novely zákon o investičních pobídkách jasně stanoví v § 6a odst. 2, že příjemce investiční pobídky ve formě slevy na dani z příjmů je povinen zachovat dlouhodobý hmotný majetek a dlouhodobý nehmotný majetek, na který byla poskytnuta pobídka po dobu uplatňování slevy na dani z příjmů, nejméně však po dobu pěti zdaňovacích období následujících po zdaňovacím období, kdy zájemce splnil všeobecné podmínky podle § 2 odst. 2. Zákon o daních z příjmů, ve znění před novelou zákona č. 453/2001 Sb. obsahoval dikci v § 35a odst. 3, že slevu na dani z příjmů lze uplatňovat po dobu deseti po sobě bezprostředně následujících zdaňovacích období, přičemž prvním zdaňovacím obdobím, za které lze uplatnit slevu, je zdaňovací období, ve kterém nabylo právní moci kolaudační rozhodnutí, nebo byl vydán souhlas stavebního úřadu se zahájením zkušebního provozu před vydáním kolaudačního rozhodnutí na první stavbu nebo část stavby, jíž se investiční pobídky týkají (zákon č. 483/2001 Sb. včetně).²²⁰

²²⁰ Od novely zákona č. 453/2001 Sb. již byl § 35a odst. 3 formulován tímto způsobem: „Slevu na dani podle odstavce 1 lze uplatňovat po dobu deseti po sobě bezprostředně následujících zdaňovacích období, přičemž prvním zdaňovacím obdobím, za které lze slevu na dani uplatnit, je zdaňovací období, ve kterém poplatník splnil všeobecné podmínky podle zvláštního právního předpisu 67) a zvláštní podmínky stanovené tímto zákonem, nejpozději však zdaňovací období, ve kterém uplynuly 3 roky od vydání rozhodnutí o příslibu investičních pobídek podle zvláštního právního předpisu. V případě, že byla lhůta pro splnění všeobecných podmínek prodloužena podle zvláštního právního předpisu, 67) posunuje se počátek pro uplatnění slevy na dani z příjmů, nejdéle však o 2 roky.“

Od 1. května 2004, kdy nabyla účinnosti novela zákona č. 19/2004 Sb. je proto rozhodující pro počítání lhůty pro zachování investic zdaňovací období, ve kterém byly splněny všeobecné podmínky podle zákona o investičních pobídkách.

Společnosti „ZZZ“ byla dále také poskytnuta hmotná podpora na vytváření nových pracovních míst a hmotná podpora rekvalifikace nebo školení zaměstnanců. V kompetenci MPSV byla kontrola podmínky v § 6a odst. 3 zákona o investičních pobídkách, ve znění účinném do nabytí účinnosti zákona č. 192/2012 Sb. v souladu s čl. II odst. 3 a 4 zákona č. 192/2012 Sb. Jedná se o podmínku vytvoření a obsazení pracovních míst, na které byla poskytnuta hmotná podpora a jejich zachování, které se počítá od okamžiku prvního čerpání hmotné podpory. Zde bylo konstatováno, že došlo k porušení podmínky a Společnost „ZZZ“ byla povinna vrátit poskytnutou hmotnou podporu na vytváření pracovních míst, jejímž poskytovatelem je MPSV, a to v plné výši. Porušení podmínky dané v § 6a odst. 3 se nedotýká plnění všeobecných podmínek v § 2 odst. 2 a nemá vliv na zachování investice podle § 6a odst. 2, jehož kontrola je v gesci ministerstva. Proto deklarace, že Společnosti „ZZZ“ uplynula lhůta pro zachování investice ve zdaňovacím období 2010 až 2011, nemá vliv na stanovisko MPSV ve vztahu k § 6a odst. 3.

Společnost „ZZZ“ již nesmí po uplynutí pětileté lhůty pro zachování investice uplatňovat slevu na dani z příjmů. Pokud by Společnost „ZZZ“ uplatňovala slevu na dani z příjmů, musí podmínku zachování investice a další podmínky nutné pro uplatňování slevy na dani z příjmů dodržovat i nadále, a to po celou dobu skutečného uplatňování slevy na dani z příjmů.

8. Závěr

Jak již bylo zmíněno v úvodu, cílem této práce bylo vysvětlit postup veřejné správy při poskytování veřejné podpory, zejména zaměřit se na správní řízení při poskytování investičních pobídek a argumentačně se snažit najít řešení na sporné záležitosti a nejasné pochybnosti, které v praxi vznikají při aplikaci správního řádu, výše uvedené pak ilustrovat na případových studiích.

Investiční pobídky jsou běžnou součástí politické ekonomiky členských států Evropské unie. Každý stát si klade za cíl přilákat investice do svého regionu. Při rozhodování investorů, kam umístí svou investici, hrají určitou roli, jež bývá často diskutována. Na základě praktických zkušeností získaných v rámci povolání úředníka zasvěceného do procesu poskytování investičních pobídek a po důkladném prostudování celé problematiky se domnívám, že investiční pobídky hrají zanedbatelnou roli a nejsou určujícím kritériem pro investory při volbě lokality. Argument „pro“ systém investičních pobídek, který se často ozývá z úst jejich příznivců, je, že je mají téměř všechny ostatní členské státy Evropské unie, není pro mě pádným argumentem. Kdyby byl kvalitně nastaven daňový systém, investičních pobídek by nebylo třeba. Samotné investiční pobídky narušují tržní prostředí. Krok ke zrušení investičních pobídek by byl správným směrem pouze tehdy, kdyby se všechny ostatní konkurenční členské státy rozhodly investiční pobídky jako konkurenční instrument zrušit. V opačném případě, přestože výše uvádím, že to není pádným argumentem, by systém měl být zachován, avšak měla by být učiněna opatření k zefektivnění tohoto systému. Vzhledem k tomu, že kvalitní reforma daňového systému je v nedohlednu, musíme se spokojit s řešením ve formě investičních pobídek, především slevy na dani z příjmů. Předmětem otázek by mělo být, jak nastavit systém investičních pobídek, aby co nejvíce přispěl k růstu domácí ekonomiky.

Jedním z reformních kroků by měla být novelizace zákona o investičních pobídkách. Poslední velkou novelu zákona o investičních pobídkách č. 172/2012 Sb. považuji z hlediska právního za velmi nezdařenou a vágní, chybí jednoznačná definice některých pojmů, jasné vymezení některých podmínek (např. Co se rozumí pořizováním majetku? „Údajně“ by jím mělo být zaúčtování na majetkový účet dle předpisů

upravujících účtování. To však není nikde v zákoně o investičních pobídkách vymezeno. Přesto je však finančními úřady nezaúčtování majetku považováno za porušení podmínek v případě nedostatečné výši investice). To vše je v koloběhu poskytování investičních pobídek kladeno v neprospěch adresátů zákona, tj. příjemců investičních pobídek. Ti se však často řídí oprávněnou důvěrou v právo, resp. oprávněnou důvěrou ve vágní ustanovení zákona a v praxi nastalé situace nemohou předvídat (viz rozebráno podrobně kapitoly 3. 4 až 7). Tím je ohrožena právní jistota adresátů práva vůbec.

Další překážkou pro investice je protikorupční novela. Přes její vznešené úmysly má negativní dopad na podnikatelské prostředí a investice v ČR, neboť lze očekávat, že ubude investorů, kteří budou chtít nechat zveřejnit podnikatelské záměry naplňující znaky autorského díla, údaje o své činnosti, včetně obchodního tajemství a dalších osobních údajů na internetových stránkách.

Legislativa ČR nastavuje byrokratické překážky na nesprávných místech. Závěrem bych doporučila novelizovat daňový systém, snížit výši daně z příjmů právnických osob, novelizovat protikorupční novelu, zaměřit se na novelizaci zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a na překážky spojené s vynětím ze zemědělského půdního fondu.

Seznam použitých zdrojů

Knížní publikace a komentované zákony:

- HENDRYCH, Dušan, POMAHAČ, Richard, KOPECKÝ, Martin a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 837 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. 690 s. ISBN 978-80-7400-401-8.
- KINCL, Michael. *Investiční pobídky jako forma veřejné podpory*. Praha: Linde nakladatelství s.r.o., 2003. 79 s. ISBN 80-86131-48-3.
- KLVAČOVÁ, Eva. MALÝ, Jiří. MRÁČEK, Karel a kol. *STÁTNI POMOC, NEBO DOBÝVÁNÍ RENTY?* Praha: PROFESSIONAL PUBLISHING, 2005. 197 s.
- SKULOVÁ, Soňa. *Správní právo procesní*. 2. vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 388 s. ISBN 978-80-7380-381-0.
- ŠTRACH, Pavel. *Mezinárodní management*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2009. 168 s. ISBN 978-80-247-2987-9.

Evropské předpisy:

- Nařízení Komise (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (obecné nařízení o blokových výjimkách).
- Nařízení Komise (ES) č. 1628/2006 ze dne 24. října 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na vnitrostátní regionální investiční podporu.
- Nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 ze dne 23. července 1987 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku
- Pokyny k regionální podpoře na období 2007 – 2013(2006/C 54/08).
- Smlouva o fungování Evropské unie.
- Smlouva o založení Evropského Společenství.

Právní předpisy (demonstrativní výčet, ostatní předpisy a normy viz text práce):

- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

- Zákona č. 71/1967 Sb., správní řád (o správním řízení), ve znění zákonů č. 29/2000 Sb., č. 227/2000 Sb. a č. 226/2002 Sb.
- Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 72/2000 Sb., o investičních pobídkách a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 59/2000 Sb., o veřejné podpoře, ve znění zákona č. 130/2002 Sb.
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 47/2002 Sb., o podpoře malého a středního podnikání a o změně zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdější předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 125/2008 Sb., o přeměnách obchodních společností a družstev, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 171/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 250/2005 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů; a důvodová zpráva k tomuto zákonu.
- Nařízení vlády č. 596/2012 Sb. ze dne 12. prosince 2006, kterým se stanoví přípustná míra veřejné podpory v regionech soudržnosti, ve znění nařízení vlády č. 194/2012 Sb.
- Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění vyhlášky č. 51/2011 Sb.

Judikatura:

Judikatura Nejvyššího soudu:

- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. října 1992, sp. zn. 6 A 6/1992.

- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. července 2005, sp. zn. 2 Afs 58/2005-90.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. května 2008, sp. zn. 4 Ans 9/2007-197.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne ze dne 20. března 2002, sp. zn. 22 Cdo 1911/2000.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. října 2006, sp. zn. 31 Cdo 691/2005.

Judikatura Nejvyššího správního soudu:

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. února 2004, sp. zn. 6 A 6/2002-65.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2005, sp. zn. 2 Afs 58/2005-90.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. dubna 2006, sp. zn. 2 As 7/2005-86.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2007, sp. zn. 8 Afs 59/2005-83.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. září 2008, sp. zn. 1 As 30/2008-49.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2009, č. j. 68/2008-60.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2009, sp. zn. 7 As 43/2009-52.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. září 2009, sp. zn. 1 Ans 8/2009-62.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2010, sp. zn. 2 Ans 1/2009-71.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. srpna 2010 č. j. 2 Afs 52/2010-59.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. srpna 2010 č. j. 2 Afs 52/2010-61.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. října 2010, sp. zn. 5 As 1/2010-76.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. prosince 2010, sp. zn. 5 Ans 11/2010-104.

- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. července 2009, sp. zn. 6 Ads 88/2006-132.

Judikatura Ústavního soudu:

- Nález Ústavního soudu ze dne 25. listopadu 1993, sp. zn. II. ÚS 75/1993.
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 6/96.
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 1996, sp. zn. Pl. US 14/1996.
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 11/2000.
- Nález Ústavního soudu ze dne 9. října 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/2001.
- Nález Ústavního soudu ze dne 16. října 2001, sp. zn. Pl. US 5/2001.
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. listopadu 2003, sp. zn. IV. ÚS 525/2002.
- Nález Ústavního soudu ze dne 3. srpna 2004, sp. zn. I ÚS 332/2004.
- Nález Ústavního soudu ze dne 4. srpna 2004, sp. zn. I ÚS 296/2004.
- Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS. 24/2004.

Ostatní judikatura:

- Rozsudek Vrchního soudu ze dne 23 října 1998, sp. zn. 7A 157/1995.
- Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. dubna 2009, sp. zn. 62 Ca 2/2009.

Rozsudky Evropského soudního dvora:

- Rozsudek Evropského soudního dvora Schecke a Eifert v. Hesensko z 9. listopadu 2010, sp. zn. C-92/09 a C-93/09. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009CJ0092:CS:NOT>

Internetové zdroje:

GOLA, Petr. Mzdové náklady zaměstnavatele versus hrubá mzda ve světě. In: *Finance.cz* [online]. [cit. 2012-10-07]. Dostupné z: <http://www.finance.cz/zpravy/finance/235328-mzdove-naklady-zamestnavatele-versus-hruba-mzda-ve-svete/>

GOLA, Petr. Česko-jedny z nejnižších daní. Měšec [online]. 2005, 28.2.2005 [cit. 2012-11-10]. Dostupné z: <http://www.mesec.cz/clanky/cesko-jedny-z-nejnizsich-dani/>

Jak zdaňuje EU? Klesají tam přímé daně nebo naopak?. In: Finanční noviny: Finance.cz [online]. 21.9.2011. 21.9.2011 [cit. 2012-11-10]. Dostupné z: <http://www.financninoviny.cz/os-finance/zpravy/jak-zdanuje-eu-klesaji-tam-prime-dane-nebo-naopak/690276>

Nejvyšší správní soud: Orgány České republiky [online]. Copyright © 2003 - 2010, 28.12.2010 [cit. 2012-10-22]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art_id=577

Přímé daně v EU: Nejchudší boháči jsou ve Švédsku, ti čeští se mají dobře. Finanční noviny.cz [online]. [cit. 2012-12-02]. Dostupné z: http://www.financninoviny.cz/tema/zpravy/pravnicke-osoby-a-dan-z-prijmu/443323&id_seznam=13844?id=810679&id_seznam=13844

STIBOROVÁ, Hana. Pár praktických rad pro poskytovatele i příjemce státních dotací. Epravo.cz [online]. 3. 2. 2012 [cit. 2012-03-31]. ISSN 1213-189X. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/par-prakticky-rad-pro-poskytovatele-i-prijemce-statnich-dotaci-80024.html>

Veřejná podpora a de minimis. CzechInvest: Agentura pro podporu podnikání a investic [online]. © 1994–2012 [cit. 2012-07-22]. Dostupné z: <http://www.czechinvest.org/verejna-podpora>

Základní pojmy: Název regionu soudržnosti NUTS II. <i>Úřad pro ochranu hospodářské soutěže</i> [online]. © 2006-2012 [cit. 2012-07-22]. Dostupné z: <http://www.compet.cz/verejna-podpora/zakladni-pojmy/>

Jiné:

- Důvodová zpráva k zákonu č. 171/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 218/200 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 250/2005 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

- KOPŘIVA, Jan. *Harmonizovaný základ daně v EU – Konec daňové konkurence EU*. Brno: Právnická fakulta, Masarykova univerzita. 7 s. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/sprava-finance/Kopriva.pdf>
- Manuál pro poskytovatele a příjemce veřejné podpory. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže.
- Metodická pomůcka Ministerstva průmyslu a obchodu k novele zákona o investičních pobídkách, č. 172/2012 Sb., r. 2013. Autor: Martina Koutná.
- Rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu č. 49/2012.
- Stanovisko odboru legislativně-právního ministerstva ze dne 9. prosince 2008 ve věci zamítnutí poskytnutí dotace na podnikatelskou činnost.
- Stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže.
- Stanovisko Ministerstva financí ze dne 16. dubna 2012, č. j. MF-33744/2012/11-114.
- Stanovisko odboru právního ministerstva ze dne 26. dubna 2012, č. j. 11902/12/10200.
- Stanovisko odboru právního ministerstva ze dne 23. ledna 2012, č. j. 2099/12.
- Stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 14/2012 k zveřejňování osobních údajů žadatelů o dotaci podle novely rozpočtových pravidel č. 171/2012 Sb. ze dne 7. listopadu 2012.
- Stanovisko MF ze dne 12. července 2012, č. j. MF-64 875/2012/11-114.
- Stanovisko MŽP ze dne 4. prosince 2012, č. j. 98754/ENV/12.

Cizojazyčné:

- Case 323/82 Intermills: Aid for the conversion of a paper-manufacturing undertaking.
- Case 290/83 Commission of the European Communities v French Republic: Aid to farmers financed by the operating surplus of a national agricultural credit fund.
- Case 730/73 Philip Morris BV v Commission of the European Communities.: Aid to a cigarette manufacturer.
- PIECHA, Marian. *Tax incentives as a state aid measure*. 46 s.

Anotace

Tato práce se zaměřuje na postupy veřejné správy při poskytování veřejné podpory, zejména analyzuje aplikaci správního řádu na zákon o investičních pobídkách a analyzuje postup veřejné správy při poskytování dotací na základě rozpočtových pravidel. Oba uvedené procesy jsou porovnány. Cílem práce je zjistit systematickosti diametrálně odlišného přístupu a upozornit na klíčové rozdíly v procesu poskytování investičních pobídek, kde se použije správní řád a proces podléhá soudnímu přezkumu, na rozdíl od procesu poskytování dotací, kde je správní řád i soudní přezkum vyloučen. Současně je jiným způsobem řešena problematika fúzí příjemců investičních pobídek a dotací. Smyslem je pak upozornit na nedostatky právní úpravy a ilustrovat je na reálných případech. Přestože se na poskytování dotací nevztahuje správní řád, použijí se základní zásady činnosti správních orgánů ve smyslu § 177 odst. 1 správního řádu, těm je věnována část této práce. S rozsáhlou novelou zákona o investičních pobídkách č. 192/2012 Sb. byly zavedeny či zpřesněny v systému investičních pobídek zákonné pojmy a podmínky; ne vždy však panuje shoda o jejich věcné správnosti. Proto se značná část práce věnuje problematice klíčovým pojmům a poukazuje na výkladové pochybnosti a na nedostatek právní jistoty v těchto vztazích. Současně s novelou zákona o investičních pobídkách nabylo účinnosti nařízení vlády č. 194/2012 Sb., kterým se novelizuje nařízení vlády č. 596/2006 Sb., kterým se stanoví přípustná míra veřejné podpory v regionech soudržnosti České republiky. Toto nařízení slouží k stanovení přípustné míry veřejné podpory a stanovení maximální míry veřejné podpory, kterou lze poskytnout na základě zákona o investičních pobídkách. V krátké době od nabytí účinnosti novely nařízení se ukázalo, že existují dva možné výklady § 4 výše citovaného nařízení, které v praxi způsobují značné aplikační problémy. Proto příslušná kapitola této práce vysvětluje problematičnost tohoto ustanovení. V souvislosti s poskytováním dotací je kriticky zhodnocena tzv. protikorupční novela a je upozorněno na její protiústavnost. Dále práce zpochybňuje pravidla veřejné podpory nastavená Evropskou unií ve vztahu k neharmonizovaným daňovým systémům a je diskutována investiční pobídka ve formě slevy na dani z příjmů, tj. zda ji lze vůbec považovat za formu veřejné podpory, která je obecně zakázaná v návaznosti na problematiku odčitatelné položky. Dospěla jsem k závěru, že pravidla veřejné podpory v rámci Evropské unie lze považovat za nelogická až

diskriminační. Otázkou pak je, jaký význam má regulace slevy na dani z příjmů, pokud stanovení výše daně z příjmů právnických osob je ve výlučné pravomoci jednotlivých vlád členských států. V průběhu i závěrem práce jsou nabízeny kritické pohledy a doporučení změn.

Annotation

The main objective of this work is to focus on the procedures of public administration in providing the state aid, particularly attention is paid to an analysis of the application of the Act No. 500/2004 Coll. Administrative Code, as amended, on Investment Incentives Act and to an analysis the procedures of public administration in providing subsidies on the basis of budget rules. Both of these processes are compared. The aim is to find a systematic nature of diametrically different approaches and to highlight the key differences. In the first case, Administrative Code is applicable to the process of providing investment incentives and this process is subject to judicial review, while in the case of subsidies neither administrative procedure nor judicial review is possible. It is also another way of solving the issue of mergers of recipients of investment incentives contra to subsidies. The idea is then to highlight deficiencies of legislation and illustrate them with real cases. Although the subsidies are not covered by the Administrative Code, the basic principles of administrative authorities within the meaning of § 177, paragraph 1 of the Administrative Code are used a part of this work deals with them. Legal terms and legal conditions have been introduced or updated in the system of investment incentives with an extensive amendment to the Act on Investment Incentives No. 192/2012 Coll., but not always an agreement on their veracity has been reached. Therefore, part of the thesis deals with the problematic key concepts and points to an interpretative doubts and the lack of legal certainty in those relationships. Along with the amendment of the Act on Investment Incentives Government Regulation No. 194/2012 Coll., Amending Government Regulation No. 596/2006 Coll. came into force, establishing permissible level of state aid in the cohesion regions of the Czech Republic. This Regulation serves for determining an acceptable level of state aid and the maximum level of public support that can be provided under the Act on Investment Incentives. Shortly after the amendment of Regulation came into force, it emerged that there are two possible interpretations of § 4 of the Regulation, which in practice lead to substantial problems of application. Therefore, the relevant chapter of this thesis explains the problematic nature of this provision. In connection with the provision of subsidies it is critically assessed the anti-corruption amendment act and attention is drawn to its

unconstitutionality. The thesis also challenges the state aid rules set by the European Union in relation to the non-harmonized tax system and it is discussed investment incentive in the form of tax relief on income, i.e. whether it can ever be considered a form of state aid, which is generally prohibited in relation to tax – deductible items. I came to the conclusion that the state aid rules in the European Union can be considered illogical and even discriminatory. The question is, what significance has the regulation of income tax relief if the setting of corporate income tax is within the exclusive authority of the governments of the Member States. Both throughout and in conclusion of the thesis are offered critical views and recommendations of changes for legal framework.

Seznam klíčových slov

Veřejná podpora, investiční pobídky, dotace, sleva na dani z příjmů, odčitatelná položka, neharmonizované daňové systémy, fúze, správní řízení, zahájení správního řízení, správní řád, soudní přezkum, přechodná ustanovení, základní zásady správního řízení, závazné stanovisko, dotčený orgán, právní fikce, poměrování ústavních principů, veřejný zájem, správní uvážení, zjevná právní nepřijatelnost žádosti.

Key terms

State aid, investment incentives, subsidies, income tax relief, deductible item, non-harmonized tax systems, mergers, administrative proceedings, the initiation of administrative proceedings, Act on Administrative procedure, judicial review, the transitional provisions, basic principles of administrative procedures, binding opinion, concerned institution (authority), legal fiction, balancing of constitutional principles, public interest, discretion, obvious legal inadmissibility of an application.