



Odbor dozoru a kontroly veřejné správy
náměstí Hrdinů 1634/3
Praha 4
140 21

Č. j. MV-110609-17/ODK-2011

Praha 9. května 2012

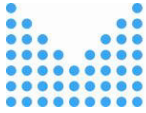
Statutární město Brno
Vážený pan
Ing. Pavel Loutocký
tajemník Magistrátu města Brna

Vyrozumění o závěrech posouzení právních aktů orgánů statutárního města Brna, jimiž jsou regulovány podmínky poskytování dotací z rozpočtu statutárního města

Odbor dozoru a kontroly veřejné správy, jemuž v rámci Ministerstva vnitra náleží na základě ustanovení § 124 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, výkon dozoru nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními orgánů obcí vydanými v samostatné působnosti, přezkoumal na základě podnětu občanského sdružení Brnění ze dne 10. října 2011 znění Zásad pro poskytování dotací z rozpočtu statutárního města Brna schválených zastupitelstvem města Brna 2. září 2003 a znění na ně navazujících pravidel pro poskytování dotací z rozpočtu statutárního města Brna, která byla přijata na schůzi Rady města Brna konané dne 5. října 2011.

Přezkoumání bylo ve vztahu k těm ustanovením pravidel pro poskytování dotací schválených na schůzi rady města konané dne 5. října 2011, jimiž je jako nezbytná podmínka uzavření smlouvy o poskytnutí dotace bez dalšího vyčtena skutečnost, že ke dni podpisu smlouvy příjemce dotace *nevede se statutárním městem Brnem či jím zřízenými právníckými osobami soudní spor*, uzavřeno s tím, že **Ministerstvo vnitra shledalo možný rozpor těchto ustanovení s čl. 1 Ústavy ČR a s čl. 1 a čl. 3 odst. 3 Listiny základních práv a svobod v těch**

Konkrétní výčet takto posouzených ustanovení pravidel byl uveden v přípisu zdejšího ministerstva z 26. března 2012, č. j. MV-110609-13/ODK-2012. Ministerstvo vnitra při jejich posouzení vycházelo z toho, že pravidla zde bez dalšího zapovídají uzavření smlouvy o poskytnutí dotace s jakýmkoliv žadatelem, který je účastníkem soudního řízení, jehož druhou stranou by bylo statutární město Brno nebo jím zřízené organizace, jelikož znění předmětných ustanovení pravidel, jejich systematické zařazení ani další, související ustanovení účinky zákazu uzavřít smlouvu o poskytnutí dotace v popsané situaci nijak neomezují (např. pouze ve vztahu k soudním sporům, které by měly určitou věcnou souvislost s posuzovanou



žádostí o poskytnutí dotace nebo by byly zahájeny v souvislosti s jinými dotačními vztahy).

Na základě Vaší žádosti na tomto místě znovu, podrobněji, uvádíme důvody, které Ministerstvo vnitra vedly ke konstatování možného rozporu předmětných ustanovení pravidel se zákonem. Zdůrazňujeme, že tyto důvody byly shrnuty již v prvním vyrozumění ze 13. února 2012, č. j. MV-110609-6/ODK-2012 a nelze tedy podle našeho názoru tvrdit, že by se ze strany Ministerstva vnitra jednalo o ničím neodůvodněné konstatování.

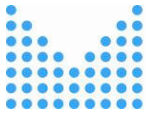
Ministerstvo vnitra nesdílí pochybnosti o tom, zda se v daném případě regulace obsažená v ustanoveních čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 3 odst. 3 Listiny základních práv a svobod uplatní také vůči právnickým osobám, které jsou, jak uvádíte, převážně žadateli o poskytnutí dotace.

Ustanovení čl. 3 odst. 3 Listiny základních práv a svobod stanoví, že *nikomu nesmí být způsobena újma na právech pro uplatňování jeho základních práv*, tedy ani pro uplatňování práva dle čl. 36 odst. 1 Listiny domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Toto procesní právo upravené v hlavě páté Listiny se nepochybně vztahuje jak na osoby fyzické, tak na osoby právnické, jak lze dovodit i z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/93.

Pokud se týká čl. 1 odst. 1 Ústavy, vycházelo Ministerstvo vnitra z toho, že právní vztah týkající se poskytování dotace z rozpočtu územního samosprávného celku je, jak plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu z 19. srpna 2010, č. j. 2 As 52/2010-59, vztahem veřejnoprávním. Rozhodování o poskytování dotací je pak výkonem veřejné správy, neboť je zde dán *silný prvek nadřazenosti a nerovnosti vztahu*. Přestože se nejedná o právní předpis města, nelze přehlédnout, že pravidla pro poskytování dotací z rozpočtu statutárního města stanoví podmínky pro výkon veřejné správy (jejímiž adresáty bezpochyby mohou být jak fyzické tak právnické osoby) a je proto nezbytné, aby také při jejich úpravě statutární město respektovalo principy vyplývající z čl. 1 odst. 1 Ústavy, mimo jiné princip rovnosti požadující, aby regulace nebyla výrazem libovůle a byla jednoznačně objektivně ospravedlněná (nediskriminační). Skutečnost, že žadatel o poskytnutí dotace vede se statutárním městem nebo jím zřízenými organizacemi soudní spor (realizuje tedy právo dle čl. 36 odst. 1 Listiny svědčící fyzickým i právnickým osobám) nemůže být podle názoru Ministerstva vnitra sama o sobě důvodem pro to, aby byla předem a bez dalšího vyloučena možnost, že mu bude dotace z rozpočtu statutárního města poskytnuta.

V této souvislosti znovu připomínáme, že ve výše citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dovodil, že *oznámení o neposkytnutí příspěvku bylo úkonem učiněným správním orgánem ve smyslu legislativní zkratky dle § 2 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dotýkalo se veřejných subjektivních práv stěžovatele, z čehož vyplývá, že je i rozhodnutím správního orgánu podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a tedy aktem přezkoumatelným ve správním soudnictví*.

Nerespektováním principu rovnosti dle čl. 1 odst. 1 Ústavy (k jeho dosahu také na podmínky stanovované vůči právnickým osobám lze odkázat např. na nález sp. zn. Pl. ÚS 22/11) a zakotvením ustanovení pravidel, která v důsledku toho, že se žadatel dle čl. 36 odst. 1 Listiny domáhá vůči statutárnímu městu, resp. vůči jím



zřízeným organizacím, svých práv u soudu, zapovídají předem a bez dalšího uzavření smlouvy o poskytnutí dotace, statutární město Brno podle názoru Ministerstva vnitra postupovalo také v rozporu s čl. 3 odst. 3 Listiny.

Vedle výše uvedeného Ministerstvo vnitra své závěry učinilo také s přihlédnutím k tomu, že podle pravidel mohou být žadateli o poskytnutí dotace také fyzické osoby. Vyloučení uzavření smlouvy o poskytnutí dotace pak v případě, že takovýto žadatel vede vůči statutárnímu městu nebo jím zřízeným organizacím soudní spor, představuje podle názoru Ministerstva vnitra také zásah do práva žadatelů na rovné zacházení, které plyne z čl. 1 Listiny a je dále provedeno také dalšími jejími ustanoveními. Tento závěr, který nebyl ze strany statutárního města nijak zpochybněn, by přitom pro uplatnění dozorových opatření sám o sobě postačoval.

Ustanovení čl. 3 odst. 3 Listiny je třeba dle našeho názoru vykládat vzhledem ke kontextu a odtud dovozovat, zda se může vedle toho, že poskytuje ochranu právům a svobodám fyzických osob, týkat také práv osob právnických.

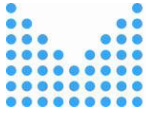
S ohledem na výše uvedené lze shrnout, že existence soudního sporu mezi městem (městskými částmi) či městem zřízenými organizacemi a žadatelem o poskytnutí dotace sama o sobě nepředstavuje podle názoru Ministerstva vnitra rozumný a nediskriminační důvod pro to, aby bylo předem a bez dalšího vyloučeno poskytnutí dotace žadateli, který je účastníkem takového soudního řízení.

Ve vztahu k předmětným ustanovením pravidel Ministerstvo vnitra v obou svých předchozích sděleních zřetelně formulovalo svůj závěr a doporučilo způsob zjednání nápravy. Jsme přesvědčeni, že z takto vyjádřeného sdělení bylo dostatečně zřejmé ukončení přezkumu pravidel v dané části.

Naproti tomu ke dvěma dalším záležitostem, u nichž posouzení ukončeno nebylo, požádalo Ministerstvo vnitra o doplňující vyjádření statutárního města a položilo doplňující dotazy. Konkrétně se jednalo o posouzení ustanovení pravidel zakotvujících požadavek na doložení čestného prohlášení o neexistenci soudního sporu při podání žádosti o poskytnutí dotace a instrukci magistrátu, aby v případě, kdy zjistí, že žadatel soudní spor s městem či jím zřízenými organizacemi soudní spor vede, nenavrhol poskytnutí dotace, a dále o vyhodnocení ustanovení pravidel upravujících požadavek na poskytnutí čestného prohlášení o bezdlužnosti žadatele o poskytnutí dotace navazující na požadavek „vypořádání závazků“ žadatele jako podmínku pro poskytnutí dotace, zakotvený v zásadách schválených zastupitelstvem města. Ministerstvo vnitra při jejich přezkoumání s přihlédnutím k vysvětlení poskytnutému statutárním městem dospělo k následujícím závěrům.

1) Požadavek na doložení čestného prohlášení o neexistenci soudního sporu při podání žádosti o poskytnutí dotace a instrukce magistrátu, aby v případě, kdy zjistí, že žadatel soudní spor s městem či jím zřízenými organizacemi soudní spor vede, nenavrhol poskytnutí dotace

Všechna pravidla pro poskytování dotací z rozpočtu statutárního města Brna, která byla schválena radou města na schůzi konané dne 5. října 2011, obsahují



požadavek, aby žadatel o poskytnutí dotace současně se žádostí předložil čestné prohlášení o tom, že *nevede se statutárním městem Brnem či jím zřízenými právníckými osobami žádný soudní spor*, a současně upravují instrukci příslušnému odboru magistrátu, aby v případě, kdy žadatel čestné prohlášení nedoloží nebo se ukáže nepravdivým, nebylo poskytnutí dotace komisím, výborům a orgánům statutárního města navrhováno.

Na základě žádosti Ministerstva vnitra poskytlo statutární město k důvodům, které je k zakotvení požadavku na doložení čestného prohlášení vedly, své vyjádření, v němž odkázalo na skutečnost, že při zpracování podkladů pro rozhodnutí o poskytnutí dotací vykonávají odbory magistrátu také kontrolní činnost v rámci předběžné veřejnosprávní kontroly dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“), přičemž sledují dosažení hlavních cílů dle § 4 cit. zákona.

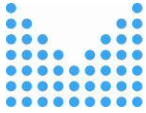
Vzhledem k tomu, že mohou nastat situace, kdy vedení soudního sporu s městem nebo s jím zřízenými organizacemi může být v rámci finanční kontroly vyhodnoceno jako rizikový faktor pro poskytnutí dotace ve smyslu ustanovení § 9 vyhlášky č. 416/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „vyhláška č. 416/2004 Sb.“), byl do pravidel zařazen požadavek na předložení čestného prohlášení žadatele.

Povinnost provádět finanční kontrolu je obcím stanovena výše citovaným zákonem o finanční kontrole. Nelze popřít, že vedení soudního sporu s městem či jím zřízenými organizacemi může být podle konkrétních okolností pro vyhodnocení rizik připravované operace relevantní. Z tohoto důvodu je podle názoru Ministerstva vnitra požadavek na předložení čestného prohlášení požadavkem sledujícím legitimním cíl v zájmu zjištění a vyhodnocení možných rizik připravované operace v procesu finanční kontroly.

Jelikož město nedisponuje efektivnějšími nástroji pro získání informace o tom, zda žadatel o poskytnutí dotace nevede se statutárním městem, městskými částmi či městem zřízenými organizacemi soudní spor, zvolilo, jak uvádí ve svém vyjádření, zakotvení požadavku na doložení žádosti čestným prohlášením v pravidlech pro poskytnutí dotace. K tomu je nezbytné dodat, že pokud jde o volbu prostředku pro dosažení cíle, pokládá jej Ministerstvo vnitra za přiměřený.

Pokud se týká instrukce ukládající magistrátu, aby v případě, kdy čestné prohlášení předloženo nebude nebo se ukáže nepravdivým, nenavrhoval poskytnutí dotace, vyplynulo z vyjádření statutárního města, že se jedná o organizační opatření, které však nemá za následek vyřazení žádosti z dalšího posuzování a vyloučení možnosti dotaci získat.

Statutární město ve svém vyjádření k aplikaci pravidel osvětlilo, že po vyhodnocení podkladů, včetně provedení finanční kontroly, zpracovává příslušný odbor magistrátu návrh na přidělení dotací, který obsahuje podrobné a výstižné údaje o všech žadatelích. Do tohoto materiálu odbor uvede svůj návrh na přidělení dotací, přičemž je ve svém rozhodování omezen posuzovanou instrukcí. Materiál je



poté předložen k posouzení příslušné komisi rady města a následně ke konečnému rozhodnutí o poskytnutí dotace radě či zastupitelstvu města. Jak komise rady města, tak také zmíněné orgány statutárního města nicméně nejsou návrhem magistrátu nijak vázány (mohou magistrátem zpracovaný návrh změnit) a dostávají informaci o všech žadatelích.

Je tak zřejmé, že popsaný postup při administraci žádostí o poskytnutí dotace situaci určitých žadatelů do jisté míry ztěžuje, neznamena však odložení žádosti bez dalšího a nevylučuje se jí poskytnutí dotace. Nejedná se tedy podle názoru Ministerstva vnitra o opatření, jehož přímým důsledkem by mohl být vznik újmy na právech žadatele o poskytnutí dotace pro uplatňování jeho práv dle čl. 36 Listiny.

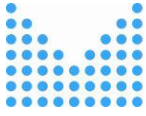
Žadatelé, kteří soudní spor se statutárním městem či jím zřízenými organizacemi vedou, jsou pravidly informováni o tom, že v první fázi nebudou do návrhu na poskytnutí dotace zahrnuti a mohou na tuto situaci reagovat. Pravidla nebrání tomu, aby do návrhu byli tito žadatelé zařazeni následně v průběhu dalšího posuzování žádostí v poradních komisích rady města a v orgánech statutárního města, jimž přísluší rozhodnutí o poskytnutí dotace. Interní organizační opatření spočívající v tom, že magistrátu je při prvotním zpracování podkladů pro další posuzování žádostí o poskytnutí dotace výslovně stanoven určitý postup, sice v průběhu projednávání žádosti znamená odlišné zacházení, nemá však samo o sobě za následek vyloučení možnosti poskytnutí dotace a nepředstavuje tedy podle názoru Ministerstva vnitra porušení principu rovnosti.

Městu lze přesto doporučit zpřesnění znění pravidel tak, aby bylo zřejmé, že existence soudního sporu je předmětem individuálního posuzování v rámci předběžné finanční kontroly a neznamena tedy a priori odložení žádosti bez dalšího.

2) Požadavek na poskytnutí čestného prohlášení o žadatele o poskytnutí dotace tom, že má vyrovnané závazky vůči vyjmenovaným subjektům, a „vypořádání závazků“ žadatele jako podmínka pro poskytnutí dotace

Všechna pravidla schválená radou města dne 5. října 2011 stanoví požadavek, aby žadatel svoji žádost o poskytnutí dotace doložil čestným prohlášením o tom, že *má vyrovnané závazky vůči statutárnímu městu Brnu, městským částem, organizacím zřízeným a založeným městem nebo městskými částmi a obchodním společností s majoritní účastí města*. Podle bodu 2 Zásad pro poskytování dotací z rozpočtu města schválených zastupitelstvem města *lze dotaci poskytnout pouze žadateli, který má vypořádané závazky vůči statutárnímu městu Brnu, organizacím zřízeným nebo založeným městem Brnem a jeho městskými částmi, včetně organizací, ve kterých má statutární město Brno majoritní podíl*.

I v této záležitosti bylo Ministerstvem vnitra vyžádáno doplňující vyjádření statutárního města, z něhož vyplynulo, že čestné prohlášení žadatele o stavu vypořádání jeho závazků vůči statutárnímu městu, městským částem, zřízeným a založeným organizacím a obchodním společností, jejichž majoritním společníkem je statutární město, je požadováno pro účely vyhodnocení rizik v rámci procesu předběžné finanční kontroly. Vzhledem k tomu, že existence závazku



žadatele vůči vyjmenovaným subjektům může do určité míry poskytnout informaci o finanční situaci žadatele a za určitých okolností může představovat rizikový faktor pro poskytnutí požadované dotace, přiklonilo se Ministerstvo vnitra i v tomto případě k závěru, že zakotvením požadavku na doložení čestného prohlášení žadatele statutární město sledovalo legitimní cíl a zvolilo k jeho dosažení i přiměřený nástroj.

K bodu 2 Zásad pro poskytování dotací z rozpočtu města, jímž je poskytnutí dotace podmíněno vypořádáním závazků žadatel vůči vyjmenovaným subjektům, ve svém vyjádření statutární město uvedlo, že pojem „vypořádané závazky“ vykládá tak, že se jedná o závazky vyrovnané ve lhůtě splatnosti, závazky, u nichž bylo schváleno posečkání s platbou, a závazky ohledně nichž byl dohodnut splátkový kalendář, uzavřen soudní smír či byly předmětem jiného právního aktu obdobného charakteru. Lze tedy shrnout, že za vypořádané závazky statutární město považuje závazky na základě aktivní spolupráce dlužníka „zajištěné“ proti promlčení.

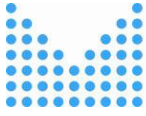
V případě žadatelů, kteří existenci závazku popírají soudní cestou, statutární město Brno postupuje dle svého vyjádření v souladu s principem presumpce neviny a do vynesení pravomocného rozsudku soudu nepovažuje závazek, který je předmětem soudního sporu, za nevypořádaný a tvrzená existence takového závazku tedy není okolností vylučující poskytnutí dotace ve smyslu posuzovaného ustanovení zásad.

V tomto smyslu je pak třeba vykládat také vykládat pojem „vyrovnané závazky“, který je užit v navazujících pravidlech schválených radou města v ustanoveních požadujících doložení žádosti čestným prohlášením a který tedy určuje věcně rozsah potvrzení podávaného čestným prohlášením.

Z výše uvedeného tak vyplývá, že zásady vylučují poskytnutí dotace pouze těm žadatelům, kteří své závazky vůči vyjmenovaným subjektům žádným z uvedených způsobů neřeší. Je přitom v moci žadatelů, aby se u příslušných subjektů informovali a sami učinili či iniciovali kroky, vedoucí k tomu, aby případný existující závazek nebyl překážkou poskytnutí dotace. V tomto kontextu a s takto omezeným dopadem lze podle názoru Ministerstva vnitra zásadami stanovenou podmínku pro poskytnutí dotace pokládat ještě za přiměřenou, nepředstavující ve svých důsledcích bez dalšího porušení principu rovnosti přímo v regulované činnosti města.

Ministerstvo vnitra nicméně doporučuje doplnit znění pravidel o definici pojmu „vypořádaný, resp. vyrovnaný závazek“ v tom smyslu, jak je uvedeno výše.

Jak jsme již upozornili, problematicky by působení tohoto opatření mohlo být pocíťováno mimo sféru veřejných úkolů statutárního města v případech, kdy městem založené organizace či obchodní společnosti v regionu poskytují tytéž služby, které jsou poskytovány také jinými subjekty. Proto doporučujeme ke zvážení provedení změny zásad vydaných zastupitelstvem města i pravidel schválených radou města spočívající v zúžení okruhu subjektů, vůči kterým žadatel podává informaci o stavu svých závazků a statutární město tuto informaci zohledňuje při svém rozhodování o poskytnutí dotace, a to o právnické osoby založené městem a právnické osoby, v nichž je město většinovým společníkem.



Ministerstvo vnitra vzalo na vědomí sdělení, že pracovníci magistrátu v současné době pracují na návrhu úprav pravidel směřujících zejména k nápravě ustanovení, v nichž byl shledán možný rozpor se zákonem, a je v rámci metodické pomoci připraveno návrh novelizace pravidel pro poskytování dotací a případně i návrh novelizace zásad vydaných zastupitelstvem města již v průběhu jeho přípravy s odpovědnými pracovníky statutárního města konzultovat.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru
podepsáno elektronicky

Vyřizuje: Mgr. Alena Pešková
tel. č.: 974 816 449
e-mail: alena.peskova@mvr.cz