

# **Analýza souladu rozpočtového určení daní v České republice a pravidel veřejné podpory – časovaná bomba veřejných financí?#**

*Jan Kožíšek\* – Stanislav Klazar\*\**

## **Úvod**

Zásahy státu do ekonomiky mají ten účinek, že nastavují novou formu redistribuce, která by se za tržních podmínek nevyskytla, čímž někoho zvýhodňuje a jiní jsou kvůli tomuto zásahu znevýhodněni.

Jedním ze zákonů, který představuje takový zásah do ekonomiky, je zákon o rozpočtovém určení daní (dále též „zákon o RUD“), který ovlivňuje alokaci daňových příjmů mezi centrální vládu a mezi samosprávné územní celky. Zákon o RUD rozděluje výnosy z tzv. sdílených daní, ze kterých kraje a obce hradí činnosti spojené se samostatnou působností. Výše těchto prostředků, které má územně samosprávný celek k dispozici, určuje, kolik si mohou obce a kraje dovolit vynakládat na svůj rozvoj a investice, a tím přispívat k podpoře svého hospodářského růstu a kvality života v kraji či obci.

Současné nastavení zákona o RUD ovšem není nastaveno pro všechny obce stejně. Praha, Brno, Plzeň a Ostrava mají díky přepočítacím koeficientům, které násobí výši přidělených výnosů ze sdílených daní, preferenční postavení oproti ostatním obcím. Praha má tento koeficient ještě vyšší než další tři největší města České republiky. Tento článek se bude zabývat především podmínkami pro hlavní město Prahu, protože v jejím případě se tato diskriminace projevuje nejvíce.

Na zákon bude pohlíženo z pohledu veřejné podpory, jak ji upravuje Evropská unie. Institut veřejné podpory má totiž na starosti zabraňování distorze

---

# Článek je zpracován s institucionální podporou projektu Fakulty financí a účetnictví VŠE Praha IP100040 a projektu VŠE IGS F1/2/2013 na základě diplomové práce J. Kožíška (2014).

\* Ing. Jan Kožíšek – doktorand; Katedra veřejných financí, Fakulta financí a účetnictví, Vysoká škola ekonomická v Praze, nám. W. Churchilla 4, 130 67, Praha 3; <jan.kozisek@gmail.com >.

\*\* Doc. Ing. Stanislav Klazar – docent; Katedra veřejných financí, Fakulta financí a účetnictví, Vysoká škola ekonomická v Praze, nám. W. Churchilla 4, 130 67, Praha 3; <klazar@vse.cz>.

trhu skrze státní zásahy. Jeho cílem je, aby nebyla poškozena hospodářská soutěž a obchod na vnitřním trhu z důvodů státní podpory podnikům. Stejně jako stát nesmí poskytovat zvýhodnění určitému podniku, pokud taková podpora nespadá do schválených výjimek, nesmí ani poskytovat podporu skupinám podnikům určeným sektorově nebo regionálně. V případě současného nastavení zákona o RUD jsou ovšem zvýhodněny podniky regionálně, konkrétně podniky usídlené a působící na území Prahy.

Nedovolená podpora totiž nemusí být poskytnuta podniku přímo, ale také nepřímo. V tomto případě je podpora počínající nerovným rozdělením výnosů ze sdílených daní nepřímo přenesena skrze výdaje hlavního města Prahy na ostatní ekonomické subjekty v Praze.

Cílem tohoto článku je prozkoumat, zdali skrze nastavení zákona o RUD nejsou v případě hlavního města Prahy narušena pravidla veřejné podpory, jak je ustanoveno v soutěžním právu Evropské unie. K dosažení tohoto cíle je potřeba představit základní principy veřejné podpory, tedy že subjekty vykonávající hospodářskou činnost by měly mít ze strany státu shodné podmínky a žádné vládní opatření by nemělo zvýhodnit jeden konkrétní subjekt nad jiným, nebo jednu skupinu subjektů (v názvosloví veřejné podpory se jedná o podniky, což ale nekoresponduje s běžným českým významem) nad jinou skupinu subjektů.

Tím, že hlavní město Praha dostává skrze zákon o RUD více daňových výnosů do obecní kasy než jiné obce, může Praha zvýhodňovat o podstatnou míru více podniky nacházející se na jejím území, než si to může dovolit jiná obec v České republice. Toto zvýhodnění pražského regionu by mohlo být považováno za porušení pravidel veřejné podpory. Tento článek se pokusí toto zodpovědět a případně nalézt vhodné řešení.

### **Rozpočtové určení daní**

Zákon 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ovlivňuje, do jakého územně samosprávného celku a v jaké výši budou výnosy z vybraných daní redistribuovány. Skrze nasměrování toků veřejných prostředků může vláda významně ovlivnit, která obec, respektive její obyvatelé a ekonomické subjekty v ní hospodařící, bude zvýhodněna.

Rozpočtové určení daní je nástroj, kterým se uskutečňuje fiskální decentralizace a který hraje významnou roli v přerozdělování daňových výnosů mezi státem na jedné straně a obcemi na straně druhé. A stejně jako mohou být subjekty (podniky) zvýhodněny daňovou úlevou nebo navýšením daní pro konkurenty, mohou být některé obce a jejich obyvatelé či podniky zvýhodněny vůči jiným skrze přerozdělení daňových výnosů pomocí rozpočtového určení daní.

Obce a kraje potřebují ke svému fungování finanční prostředky. Tyto finanční prostředky, aby nebyly každoročně přidělovány ad hoc, jsou děleny mezi územní celky skrze předpis, který stanovuje konkrétní sazbu, kterou se daný typ obce nebo kraj podílí na výnosu ze sdílených daní. Určité oblasti je lépe spravovat z míst, která jsou danému problému „blíže“, než z centra, kde nemusí být dostatek informací a spíše se nevybere ta nejlepší varianta řešení (Jackson – Brown, 2003, s. 295). Obce jsou také motivovány starat se o rozvoj svého území, včetně podpory podnikání nebo rodiny, protože oba tyto aspekty hrají roli v tom, jak vysoký objem finančních prostředků obec získá.

Klíčovou částí v tomto zákoně je § 4 odst. 2, který uvádí, že pro všechny obce s výjimkou hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy a Brna je procento...

Způsob výpočtu konkrétní částky daňového výnosu obce, ani složitost celé procedury není předmětem tohoto článku. Důležité je, že z tohoto odstavce zákona vyplývá nerovný přístup ke všem obcím. Zatímco většina obcí v České republice podléhá jednotnému výpočtu pro daňové určení, vybrané obce jako Praha, Plzeň, Ostrava a Brno mají svůj zvláštní režim, který určuje, kolik získají na celostátním hrubém výnosu daní.

Tuto výjimku pro čtyři největší města České republiky zavedla do zákona o RUD novela č. 377/2007 Sb. V důvodové zprávě k tomuto zákonu je jako zdůvodnění této výjimky uvedeno pouze vágně (PČR, 2007, s. 7):

*„Specifické postavení mezi ostatními obcemi v ČR mají vedle hl. m. Prahy rovněž města Brno, Ostrava a Plzeň. Jejich pozice se vyvinula historicky. Tato nejlidnatější města měla v minulosti postavení okresů a i dnes zajišťují rozsáhlý okruh veřejných služeb nejen pro své občany, ale i pro občany z okolních obcí.“*

Tento popis může být pravdivý, ale bez přesného vyčíslení, o kolik více služeb poskytují tato města více než ostatní obce, není možné přesně vyčíslit, o kolik více daňových výnosů by měla tato čtyři města dostávat. Toto vyčíslení nebylo provedeno, avšak zákon o RUD pro tato čtyři města udává přesná procenta a koeficienty, podle kterých se jim rozdělují daňové výnosy.

Navíc podle § 62 zákona 128/2000 Sb., o obcích, je obcím, které vykonávají přenesenou působnost (tedy vykonávají činnost, kterou by jinak měl vykonávat stát), vyplácen příspěvek na plnění těchto úkolů. Na Prahu se vztahuje § 31 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, kde se říká totéž. Tento příspěvek není zahrnut do výpočtu daňových výnosů podle zákona o RUD. Praha, Plzeň, Ostrava a Brno nejsou zákonem o obcích zvlášť pověřeny větším množstvím přenesené působnosti než jiné obce s rozšířenou přenesenou působností. Ani z tohoto titulu těmto čtyřem městům nenáleží vyšší nárok na daňových výnosech podle zákona o RUD. Jinými slovy, zákon o RUD není

určen k tomu, aby zohledňoval vyšší náklady obcí spojené s výkonem přenesené působnosti.

Konkrétní procenta a koeficienty určené pro hlavní město Praha, Plzeň, Ostravu a Brno jsou uvedena v § 4 odst. 5 zákona o RUD. Ty jsou shodné s čísly, které se uvádí pro tzv. ostatní obce (všechny obce kromě hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy a Brna). Klíčovým zde je Příloha č. 3 k zákonu o RUD, která uvádí tzv. přepočítací koeficienty, které slouží k výpočtu celkového procenta a které jsou tím rozhodujícím faktorem toho, že čtyři největší města jsou zvýhodněna oproti všem ostatním obcím.

Přepočítací koeficienty, jak jsou uvedeny v Příloze 3 zákona o RUD, uvádí Tabulka 1 Přepočítací koeficienty:

**Tab. 1: Přepočítací koeficienty**

<b>Obec</b>	<b>Přepočítací koeficient</b>
Hlavní město Praha	4,0641
Plzeň	2,2961
Ostrava	2,2961
Brno	2,2961
Ostatní obce	1,0000

Zdroj: zákon o RUD.

Z tabulky je patrné, že tzv. ostatní obce jsou „oceněny“ koeficientem pouze 1,0, kdežto Plzeň, Ostrava, Brno a hlavní město Praha mají koeficienty vyšší. Plzeň, Ostrava a Brno mají shodně po 2,2961, ovšem Praha se vymyká nejvíce se svým koeficientem 4,0641.

To způsobuje veliké disproporce v přidělování výnosů z daní, jak bude dále ukázáno. Odtud plyne ono zvýhodnění, kterým jsou jistě veřejnoprávní subjekty (obce) znevýhodněny oproti zákonem protěžované Praze, což se nakonec skrze obecní výdaje „přelévá“ do podniků na daném území. Tuto nerovnost v přístupu k subjektům (ať již soukromým nebo veřejnoprávním) řeší legislativa týkající se veřejné podpory.

Hlavní město Praha v prostředí České republiky má díky zákonu o hlavním městě Praze postavení jak obce, tak i kraje zároveň (Horzinková – Novotný, 2013, s. 63). Co se přenesené působnosti hlavního města Prahy týče, tak orgány hlavního města Prahy vykonávají přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena orgánům krajů, dále orgánům obcí, orgánům obcí s pověřeným obecním úřadem a orgánům obcí s rozšířenou působností (resp. všechny činnosti, které spadají do působnosti prvních dvou typů obcí, jsou zahrnuty v činnostech, které spadají do působnosti posledního typu obce – obce

s rozšířenou působností). Rozsah tohoto výkonu státní správy není ani rámcově určen zákonem o hlavním městě (tamtéž, s. 224). Hlavnímu městu Praze tedy nepřísluší větší rozsah přenesené působnosti, než je tomu u ostatních krajů nebo ostatních obcí s rozšířenou působností.

Praha taktéž může vydávat předpisy, které spadají do samostatné působnosti jak obcí, tak krajů (Vavrochová – Kuš, 2012, s. 90). Praha nemá svěřenu žádnou pravomoc k vydávání nadstandardních předpisů nebo nařízení, než jí přikazuje zákon o hlavním městě Praze, který spojuje pravomoci obcí a krajů.

Zároveň Praha na výkon státní správy (přenesenou působnost) dostává ze státního rozpočtu příspěvek, který se skládá z příspěvku na výkon státní správy určený pro kraje a z příspěvku na výkon státní správy určený pro obce. Metodiku výpočtu uvádí Příloha č. 8 k zákonu č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu na rok 2014.

### **Institut veřejné podpory**

Tato kapitola se bude zabývat jednou z oblastí evropského soutěžního práva, a sice takzvané veřejné podpory (State Aid). Veřejnou podporou se v tomto smyslu nemyslí jen nejobvyklejší formy podpory, jako jsou například dotace či jiné příspěvky. Mezi veřejnou podporu se řadí každé opatření, které zvýhodňuje jeden podnik nebo skupinu podniků před jiným podnikem nebo skupinou podniků, přičemž je třeba dbát rozdílu mezi tím, jak je pojem podnik definován (neodpovídá česky vnímanému významu, viz níže). Může se tak jednat o daňové zvýhodnění, zvýhodněnou sazbu úvěru, omezení konkurence, poskytnutí zlevněného majetku atd.

Legislativa o veřejné podpoře, jež je součástí soutěžního práva Evropské unie, má kořeny ve snaze zajistit subjektům rovné zacházení ze strany státu. Toto bývá často porušováno, když stát povolí určitým subjektům např. odvádět nižší procento daně z příjmů nebo dá příspěvek za provedenou jednotku práce.

V Evropské unii je tento prvek zvýhodňování podniků navíc posílen jejím mnohonárodnostním složením, kdy každý stát má tendenci podporovat své domácí subjekty na úkor konkurenčních subjektů ze zahraničí. Toto je ustanoveními o veřejné podpoře regulováno. Subjekty se tak mohou obracet na Evropskou komisi se svými stížnostmi v případech, kdy mají podezření, že jsou znevýhodněny oproti jiným subjektům vlivem státních zásahů. Institut veřejné podpory svým způsobem také omezuje množství veřejných finančních prostředků vyplácených podnikům a dalším subjektům.

Základy práva veřejné podpory jsou upraveny ve Smlouvě o fungování Evropské unie (EU, 2012), konkrétně ve člancích 107 až 109.

Článek 107 odst. 1 udává definici, co je to státní podpora. Aby nějaká podpora byla označena za státní podporu, musí splňovat všechna tato kritéria:

1. podpora je poskytnuta státem nebo z veřejných prostředků,
2. podpora zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví podnikání a je selektivní,
3. je narušena nebo hrozí narušení soutěže a
4. je ovlivněn obchod mezi členskými státy.

**Ad 1)** Znakem výhody je, že zlepšují postavení podniku nebo skupiny podniků na trhu tím, že snižují náklady, které by podnik musel za obvyklých okolností nést, anebo tím, že mu stejným mechanismem napomáhají zachovat na trhu postavení, které by bez poskytnutí výhody ztratil (Malíř, 2013, s. 88). Podporu tak může poskytovat ústřední orgán státní správy (např. ministerstva), obce, kraje, státní fondy, veřejné instituce apod. Podpora může být udělena přímo nebo nepřímo. Přímá podpora znamená, že je podniku poskytnuta přímo ze státního rozpočtu, nepřímá podpora znamená, že mezi státním rozpočtem a zvýhodněným podnikem (konečným příjemcem) existuje zprostředkující subjekt. Takovým příkladem může být situace, kdy veřejná vysoká škola obdrží dotaci přímo z kapitoly rozpočtu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy na nákup vědecko-výzkumných přístrojů, na kterých tato veřejná vysoká škola dále provádí doplňkovou činnost na zakázku podnikům, ale do výsledné ceny, kterou fakturuje tomuto podniku, nezapočte odpisy z tohoto přístroje, ale např. jenom náklady na materiál, osobní náklady vědeckého pracovníka atd. Tímto způsobem je takový podnik zvýhodněn skrze pořízení přístrojového vybavení veřejnou vysokou školou ze státního rozpočtu. Za veřejné prostředky se považují i fondy, které jsou kontrolovány orgány veřejné správy (ÚOHS, 2012).

**Ad 2)** V tomto bodě je klíčový pojem podnik. Podnikem se rozumí jakákoli entita, která vykonává ekonomickou činnost, a to bez ohledu na její právní status nebo způsob, jakým je financována. V prostředí České republiky se tak může jednat o jakoukoli fyzickou nebo právnickou osobu, sdružení nebo uskupení osob bez právní subjektivity, každý veřejný orgán, ať už se samostatnou právní subjektivitou, nebo spadající pod orgán veřejné moci, který takovou samostatnou právní subjektivitu má. Podstatné zde je to, že činnost, kterou takový podnik vykonává, lze označit za ekonomickou.

Podnikem se rozumí subjekt, který vykonává ekonomickou činnost, a to i v případě, že je nezisková nebo má sociální charakter. Rozhodující je, že jde o subjekt, který má konkurenty na trhu, s nimiž se dostává do hospodářské soutěže. Podnikem tedy může být i kraj, obec nebo nestátní nezisková organizace.

Pod pojmem ekonomická činnost se rozumí nabízení zboží a/nebo služeb, pro které existuje trh. Nehraje roli ani to, zdali je toto zboží a/nebo služby poskytováno za úplatu či zdali je podnik řízen na neziskové bázi.

To, že je podnik zvýhodněn, znamená situaci, která by za běžných tržních podmínek nastala, tedy se může jednat například o podporu, která podniku snižuje náklady, které by jinak příjemce za běžného fungování musel nést ze svého rozpočtu. Form, kterých může taková podpora nabývat, je velké množství (např. přímé dotace, státní záruky, daňové úlevy, privatizace za zvýhodněnou cenu, navyšování základního kapitálu, zvýhodněné úvěry, bezúplatné poskytování infrastruktury apod.).

Selektivitou se rozumí druh opatření, který cílí a je aplikováno vůči konkrétním subjektům nebo jinak přesněji vymezenému okruhu příjemců a nelze jej tedy označit za obecné opatření. Může se jednat jak o selektivitu materiální (podle činnosti), tak o selektivitu teritoriální (zvýhodněny jsou podniky působící v určitém regionu). Zvýhodnění jednoho regionu v rámci členského státu tak může podle Soudního dvora Evropské unie představovat nedovolenou veřejnou podporu (Rust – Micheau, 2012, s. 120).

**Ad 3)** Narušení soutěže znamená, že opatření, kterým je podniku poskytnuta podpora, posílí postavení příjemce podpory oproti jeho konkurentům. Tento bod je Evropskou komisí považován za téměř automaticky platný, neboť každé takové opatření dává podniku výhodu oproti jeho konkurentům. Proto se splnění tohoto bodu předpokládá.

Za výjimku z tohoto pravidla představuje podpora malého rozsahu, nazývaná *de minimis*, která není považována za veřejnou podporu jako takovou, protože vzhledem k její nízké částce má Evropská komise za to, že nenaplnuje poslední dva znaky definice veřejné podpory – neměla by ovlivnit obchod a narušit hospodářskou soutěž mezi členskými státy.

**Ad 4)** Ovlivnění obchodu mezi členskými státy se, podobně jako narušení soutěže, obvykle předpokládá. Vychází se z předpokladu, že pokud příjemce obdrží podporu, čímž je zvýhodněn před konkurenty, tak tím pádem má možnost přetáhnout zákazníky i jiným podnikům v jiném členském státě Evropské unie.

Výjimkou z tohoto pravidla může být situace, kdy podpořená aktivita či podpořený příjemce působí výhradně lokálně anebo zákazníci tohoto příjemce pochází pouze z jednoho členského státu. Tyto skutečnosti musí být příjemce při případném přezkoumání schopni dokázat. V praxi se může tato výjimka týkat například dotace na podporu malého obecního muzea.

Podle článku 107 odst. 2 jsou některé druhy podpor s vnitřním trhem slučitelné, tedy nepředstavují nedovolenou veřejnou podporu. Jde o tyto tři případy:

- a) podpory sociální povahy poskytované individuálním spotřebitelům,
- b) podpory určené k náhradě škod způsobených přírodními pohromami nebo jinými mimořádnými událostmi a

- c) podpory pro určité oblasti Spolkové republiky Německo postižených rozdělením Německa, pokud jsou potřebné k vyrovnání hospodářských znevýhodnění způsobených tímto rozdělením.

**Ad a)** Může se jednat například o různé druhy sociálních příspěvků a dávek. Tímto ustanovením je sociální politika členských států ponechána plně v jejich kompetenci.

**Ad b)** Zásah vyšší moci v podobě přírodních katastrof ospravedlňuje stát v poskytnutí náhrad škod dotčeným fyzickým osobám i podnikům, neboť taková podpora dotčené podniky nezvýhodňuje, ale pouze kompenzuje ztráty, které podpořený subjekt utrpěl.

**Ad c)** Tato výjimka je zde z politických důvodů, aby bylo možno ospravedlnit toky finančních prostředků, které šly z bohatších regionů Spolkové republiky Německo do těch, co byly méně rozvinuté z důvodů vlády komunistické strany.

Podle článku 107 odst. 3 mohou být některé druhy podpory považovány za slučitelné s vnitřním trhem, pokud je to dotčený členský stát schopen prokázat. Jde o tyto případy:

- a) podpory, které mají napomáhat hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností,
- b) podpory, které mají napomoci uskutečnění některého významného projektu společného evropského zájmu,
- c) podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí, pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem,
- d) podpory určené na pomoc kultuře a zachování kulturního dědictví, jestliže neovlivní podmínky obchodu a hospodářské soutěže v Unii a míře odporující společnému zájmu a
- e) jiné kategorie podpor, které určí Rada na návrh Komise rozhodnutím.

Tyto body dávají Evropské komisi prostor k rozšiřování svých pravomocí v oblasti veřejné podpory, pokud by to okolnosti vyžadovaly.

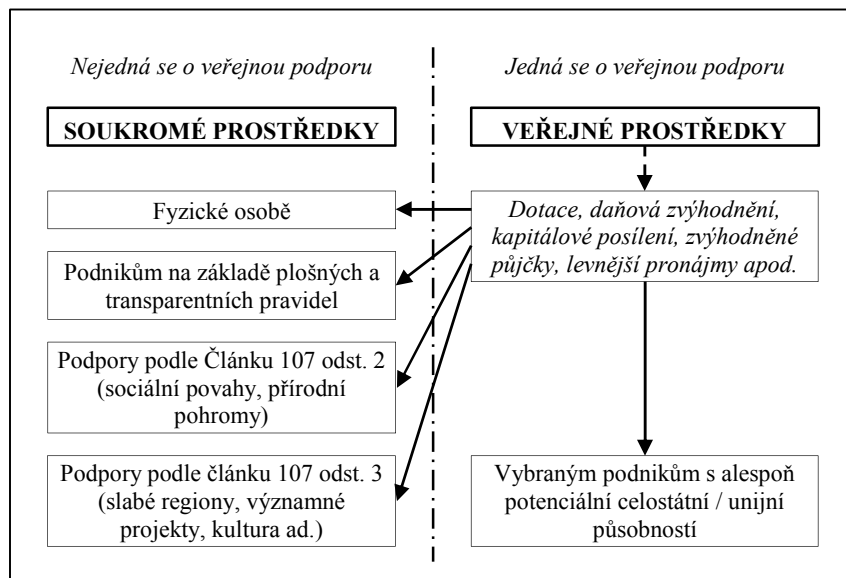
K výše uvedeným a detailněji rozepsaným znakům veřejné podpory se vztahuje schéma zobrazené v Obrázku 1.

Článek 108, který se skládá ze čtyř odstavců, upravuje především působnost a pravomoci Evropské komise v záležitostech veřejné podpory. Podstatným je odstavec 2, který Komisi přisuzuje právo rozhodnout, aby dotčený stát zrušil nebo upravil takovou podporu, která není slučitelná s vnitřním trhem podle článku 107. Pokud by se dotčený stát tomuto rozhodnutí nepodrobil, může Evropská komise předložit takový případ Soudnímu dvoru Evropské unie. Taková situace hrozila Irsku, které nabízelo desetileté daňové prázdny pro



zahraniční podniky, které v Irsku založí svou výrobu, což Irsko napravilo zrušením těchto daňových prázdin a zavedením nízké, ale všeobecné korporátní daně (Wishlade, 2012, s. 587-588). Evropská komise a Soudní dvůr Evropské unie jsou tak dvěma nejdůležitějšími aktéry v oblasti veřejné podpory.

**Obr. 1: Schéma veřejné podpory**



Zdroj: vlastní úprava.

Z pohledu členského státu, který hodlá poskytnout nějaký program podpory, je důležitý odstavec 3 článku 108, který zavádí institut takzvané notifikace, což znamená, že v případě záměru poskytnout podporu musí být Evropská komise včas informována, aby mohla podat svá vyjádření. Evropská komise se v takovém případě vyjadřuje k tomu, zdali je plánovaný záměr na poskytnutí podpory slučitelný s vnitřním trhem podle článku 107. Dotyčný členský stát nesmí provést zamýšlené opatření, dokud Evropská komise v tomto řízení nepřijme konečné rozhodnutí. Jedná se o prevenci, aby se pak nemusely složitě napravovat nedovolená pokřivení trhu.

Jak je právo veřejné podpory propojeno s právním systémem členských států Evropské unie, ukazuje rozsudek Soudní dvůr Evropské unie (SDEU, 2013, odst. 31), kde je uvedeno, že kontrola systému veřejné podpory EU spadá do působnosti jak Komise, tak i vnitrostátních soudů. Role vnitrostátních soudů je chránit práva jednotlivců (tj. konkurentů skutečných nebo potenciálních příjemců podpory), dokud nepadne rozhodnutí Komise. To zahrnuje i například okamžitý zákaz poskytování podpory, která nebyla notifikována. Vnitrostátní

soudy mají tuto pravomoc, protože Komise nemá právo nařídit navrácení nenotifikované podpory, dokud neuzavřela své posouzení a neshledala, že taková podpora je neslučitelná s vnitřním trhem.

Subjekty, které se cítí být poškozeni tím, že jejich konkurenti jsou příjemci nedovolené veřejné podpory, nemusí tak posílat stížnosti přímo na Evropskou komisi, ale mohou se obrátit na vnitrostátní soudy, které v případě podezření na porušení práva o veřejné podpoře mohou tuto podporu zastavit.

V České republice jako styčný úřad pro otázky veřejné podpory slouží Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Jeho pravomoc jako koordinačního orgánu je vymezena zákonem č. 215/2004 Sb. Přestože je ÚOHS oprávněn poskytovat poradenství a metodickou podporu k řešení otázek spojených s veřejnou podporou, nemá právo rozhodnout, co zakázaná veřejná podpora je a co není. Tato pravomoc spadá výlučně do kompetencí Evropské komise.

### **Regionální dimenze veřejné podpory v České republice**

Praha jakožto region NUTS II, který svou hospodářskou úroveň, tj. HDP na obyvatele, je nad 75 % průměru Evropské unie, nepatří do takzvaného Cíle Konvergence. Do Cíle Konvergence spadají všechny ostatní regiony NUTS II v České republice, protože nedosahují této úrovně hospodářského vývoje.

Tato skutečnost se projevuje i ve veřejné podpoře, kdy Evropské komise pro každé rozpočtové období (to aktuální je pro roky 2014 – 2020) a pro každý členský stát zvlášť vydává tzv. Mapu regionální podpory, ve které se uvádí, jaká je maximální přípustná intenzita podpory na regionální investiční podporu pro velké podniky. V mapě aktuální pro toto období je pro všechny regiony mimo regionu Praha uvedena intenzita 25 % (ÚOHS, 2014). Je důležité ukázat, že Praha, jakož to nejbohatší region v České republice, není oprávněna dávat investiční podporu velkým podnikům.

Skutečnost, že Praha je mezi českými regiony výjimkou, je také podtrženo tím, že operační programy, ze kterých Česká republika čerpala v letech 2007 – 2013 (plus další dva roky po skončení tohoto programového období), byly z většiny určeny pouze pro konvergenční regiony, které za pomoci těchto finančních prostředků měly hospodářsky dohnat Prahu a další vyspělé regiony Evropské unie. Jedná se například o Operační programy Věda a výzkum pro inovace, Operační program Vzdělávání pro konkurenceschopnosti či Operační program podnikání a inovace.

V Pokynu Evropské komise k regionální státní podpoře na období 2014-2020 je popisován proces a podmínky, za kterých může dojít k povolení veřejné podpory do určitých regionů. Tato podpora je povolována pouze pro rozvoj znevýhodněných oblastí za účelem přilákání dalších investic nebo hospodářské činnosti. Regionální podpora se má navíc podle článku 5 využívat střídavě a

úměrně. Zároveň se musí dohlížet na to, aby taková podpora, byť pro region potřebná, nepředstavovala velký potenciál k narušení hospodářské soutěže a obchodu (EK, 2013).

Mezi principy, kterými se regionální podpora má řídit, je uvedena mimo jiné transparentnost podpory, což je odstavcem 26 definováno jako možnost pro veřejnost a hospodářské subjekty mít snadný přístup ke všem relevantním aktům a k příslušným informacím ohledně podpory, jež byla na základě těchto aktů poskytnuta. V případě zákona o RUD a jeho přepočítacích koeficientů pro hlavní město Prahu toto splněno není, protože nikde není uveden vzorec či zdůvodnění výpočtu, na základě kterého se došlo k oné konkrétní hodnotě přepočítacího koeficientu.

Alfou a omegou celé politiky regionální podpory je prohlášení, které je v pokynech uvedeno v kapitole Příspěvek společnému cíli:

*„Primárním cílem regionální podpory je snížit rozdíly v úrovni hospodářského rozvoje mezi jednotlivými regiony v Evropské unii.“*

Zákon o RUD, jak je v současné době nastaven, tomuto krédu neodpovídá.

### **Empirická analýza – odhad míry zvýhodnění Prahy a jeho dopady**

V této části bude provedena analýza toho, jak je Praha zvýhodněna na základě zákona o RUD před jinými obcemi v České republice, jak se toto zvýhodnění projevuje, jaké má důsledky, které mají dopad na obyvatele a podniky nacházející se na území Prahy. Z této výhody ovšem vyplývá, že některé subjekty jsou znevýhodněny. Práce ukáže, které subjekty to jsou a případně jestli tyto subjekty mají právo se ohradit s odkazem na ustanovení o veřejné podpoře.

Nejdříve je důležité identifikovat, v jakém objemu se ono zvýhodnění Prahy pohybuje. Aby data byla srovnatelná, bude výpočet daňového výnosu Prahy a ostatních obcí z daňového určení vztažen na jednoho obyvatele. Zákon o RUD sice přiznává sdílené daně nejen na základě počtu obyvatel, ale tomuto kritériu přisuzuje největší váhu, jak je uvedeno v následující Tabulce 2 Váhy kritérií:

**Tab. 2: Váhy kritérií**

<b>Kritérium</b>	<b>Váha</b>
Počet obyvatel	0,10
Počet žáků	0,07
Rozloha obce	0,03
Násobky postupných přechodů	0,80

Zdroj: zákon o RUD.

Z tabulky vyplývá, že samotné kritérium počtu obyvatel je více jak třikrát důležitější než kritérium rozlohy obce a téměř jeden a půl krát důležitější než kritérium počtu školáků. Násobky postupných přechodů představují parametr, který se odvíjí od počtu obyvatel obce, tedy tento ukazatel ještě více zdůrazňuje. Proto bude pro účely tohoto článku počítáno pouze se základnou počtu obyvatel.

Ideálně rovný přístup by tedy měl za následek, že vypočtené daňové výnosy každé obce budou v přepočtu na jednoho obyvatele (bez ohledu na rozlohu obce a počet žáků) stejné, neboť není politicky zdůvodnitelné, proč by obyvatelé nějaké obce měli být „cennější“ či „potřebnější“ než občané žijící v jiných obcích.

Na stránkách Ministerstva financí ČR (MFČR, 2013a) je uvedena tabulka s teoretickým propočtem sdílených daňových příjmů obcí pro rok 2013. Z ní lze zjistit, v jakých částkách se zhruba pohybuje rozdíl, který je způsoben různými pravidly pro Prahu a pro ostatní obce. Detailnější pohled uvádí Tab. 3:

**Tab. 3: Propočet sdílených daní**

Obec	Počet obyvatel k 1. 1. 2012	Sdílené daňové příjmy (tis. Kč)	Výnos na jednoho obyvatele (tis. Kč)
Praha	1 241 664	35 095 838	28,3
Plzeň, Brno, Ostrava	845 889	14 283 871	16,9
Ostatní obce	8 415 924	75 520 290	9,0
<b>Celkem</b>	<b>10 503 477</b>	<b>124 900 000</b>	<b>11,9</b>

Zdroj: MFČR, 2013a, vlastní úprava.

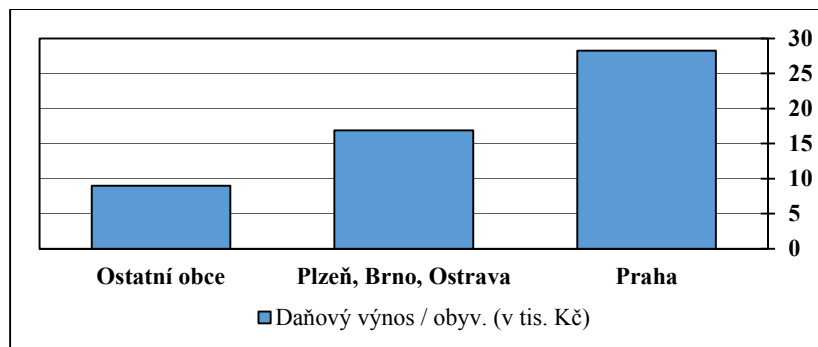
Údaje, které lze z tabulky vyčíst, vypovídají o významném nepoměru mezi tím, kolik dostává Praha za jednoho svého obyvatele a kolik dostávají ostatní obce za své obyvatele.

Obce jsou v tabulce rozčleněny na tři kategorie. První kategorie je samotná Praha, které zákon o RUD dává vůbec největší přepočítací koeficient. Druhou kategorií jsou města Plzeň, Brno a Ostrava, které taktéž dostávají výhodnější koeficient, a tedy výhodu, oproti ostatním obcím, ale přeci jen tato výhoda není tak velká jako v případě Prahy. A třetí kategorií jsou všechny ostatní obce v České republice mimo Prahu, Plzeň, Ostravu a Brno.

Praha, která představuje 11,6 % populace České republiky, obdrží 28,1 % z celkových sdílených daní. Naopak ostatní obce, které nijak zvýhodněny nejsou, představují 80,1 % celkové populace, ovšem obdrží pouze 60,5 % celkových sdílených daní. Vyjádřeno ve vztahu na jednoho obyvatele, pak obyvatel Prahy je více jak třikrát „dražší“ či „cennější“ než obyvatel jakékoli

jiné obce, která zároveň není Plzní, Ostravou nebo Brnem. Graficky je toto znázorněno na Obr. 2:

**Obr. 2: Výnosy daní na obyvatele**



Zdroj: MFČR, 2013a, vlastní úprava.

Pro tyto rozdíly neuvádí zákon ani jiné oficiální zdroje žádné zdůvodnění. Je možno argumentovat, že Praha jakožto největší město, které je zároveň městem největší měrou podílejícím se na tvorbě českého HDP, vyžaduje zvýšené příjmy z výběru daní. Toto tvrzení ovšem není podloženo nějakým kvantifikovaným ukazatelem, který by bylo možno použít pro výpočet podílu na výnosu sdílených daní i pro jiné obce. Pokud by zákon o RUD byl postaven na tom, že obce dostanou takový podíl ze sdílených daní, jakým podílem se účastní na tvorbě českého HDP, takové znění zákona by poté bylo transparentně zdůvodněné. Takto ale zákon postaven není, nejvíce zohledňuje právě počet obyvatel, což samo o sobě může být také považováno za transparentní kritérium, ovšem problematické jsou zde ony přepočítací koeficienty, díky nimž Praha získává netransparentní zvýhodnění.

Dalším krok představuje zanalyzování dopadů, které takové opatření konkrétně přináší. Je jasné, že do municipálního rozpočtu Prahy tak přibude více finančních prostředků než do obecních kas ostatních obcí. Tento fakt sám o sobě nemůže nijak porušit jakékoli ustanovení o veřejné podpoře, protože obecní zastupitelstva jsou z pohledu veřejné podpory považována za vládní sektor, stejně jako jsou vládním sektorem ministerstva, státní fondy atp. A rozdělování prostředků uvnitř vládního sektoru je plně v kompetenci členských států a institut veřejné podpory toto neřeší.

Klíčové pro veřejnou podporu ovšem je, jak stát, resp. vláda (ať už centrální nebo místní) s těmito prostředky nakládá. Veřejná podpora se zabývá podporou podniků, tedy subjektů, které provádí ekonomickou aktivitu. Orgány vlády se za tyto podniky nepovažují.

Tento vyšší komfort a lepší ekonomické podmínky dané zákonem o RUD jsou samozřejmě pro obyvatele Prahy a podniky působící v Praze pozitivní záležitostí a jako takové nejsou autory kritizovány. Zdůrazňován a diskutován je zde ovšem fakt, že tyto lepší podmínky pro obyvatele Prahy a pražské podniky jsou vykoupeny horšími ekonomickými i sociálními podmínkami v ostatních obcích České republiky, protože ty v rámci omezených dostupných prostředků plynoucích z rozpočtového určení daní dostaly o to méně.

Z Přílohy č. 1 – bilance ke Zprávě o plnění rozpočtu a vyúčtování výsledků hospodaření hl. m. Prahy za rok 2013 – závěrečný účet (HMP, 2014a, s. 3) lze zjistit, že celkové výdaje hlavního města Prahy za rok 2013 byly ve výši 58,9 mld. Kč, celkové příjmy ve výši 63,3 mld. Kč a vzniklý přebytek hospodaření ve výši 4,5 mld. Kč, jak je detailněji uvedeno v následující tabulce:

**Tab. 4: Bilance hl. m. Prahy (v tis. Kč)**

	<b>Skutečnost k 31. 12. 2013</b>
Úhrn příjmů	63 336 405,43
Úhrn výdajů	58 855 501,87
<b>Výsledek hospodaření</b>	<b>4 480 903,56</b>

Zdroj: HMP, 2014a, s. 3.

Z příjmů tvoří největší část příjmy daňové, které ve své výši 42,8 mld. Kč představují 67,54 % celkových příjmů Prahy (HMP, 2014b, s. 1). Daňové příjmy, které jsou pro Prahu nejvýznamnější, jsou do rozpočtu Prahy povětšinou převáděny finančními úřady podle zákona o RUD.

Díky objemnému rozpočtu se mohl ekonomický vývoj hlavního města Prahy až do krizových let vyvíjet tempem, které bylo rychlejší než tempo ostatních krajů v České republice. Nastavení zákona o RUD tak způsobovalo, že Praha byla co do vyjádření HDP na obyvatele až o 216 % rozvinutější než zbytek České republiky. Toto vystihuje následující tabulka:

**Tab. 5: Vývoj hrubého domácího produktu pro Prahu**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Hrubý domácí produkt na 1 obyvatele (Kč)</b>	687 133	759 758	797 479	763 959	771 773	768 173	762 956
<b>průměr ČR = 100 (%)</b>	210,4	214,1	216,1	213,2	214,1	210,9	208,5

Zdroj: ČSÚ, 2014.

Teprve až počínaje rokem 2009 se začíná tato situace pozvolna měnit, když relativní ekonomická úroveň Prahy klesala z hodnoty 216,1 na 208,5 % průměru

ČR. Je ovšem velmi pravděpodobné, že až následky hospodářské krize zcela vymizí, začne Praha opět díky zvýšeným příjmům ze sdílených daní nabírat vyšší rychlost ve svém vzdalování se ostatním regionům České republiky, čímž bude docházet k divergenci.

Evropská unie má přitom ve svém základním dokumentu – ve Smlouvě o fungování evropské unie v článku 174 uvedeno (SFEU, 2012, s. 127):

*„Unie se především zaměří na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů.“*

Zákon o RUD systematicky porušuje toto ustanovení, protože nejbohatšímu regionu České republiky dává takové finanční možnosti, že dovoluje tomuto regionu být ještě bohatší absolutně i relativně ve vztahu k bohatství ostatních regionů v České republice.

Pro budoucí hospodářský rozvoj a sociální koherenci České republiky je tato skutečnost vážnou hrozbou. V teorii regionálního rozvoje je znám proces, který lze popsat jako sestupně spirálovitý. To znamená, jak popisují Ježek a Kaňka (2011, s. 9-10) ve své studii zkoumající vliv hospodářské krize na obce, že situace upadajícího regionu (stávajícího se relativně chudším oproti ostatním regionům – např. Praze) je doprovázena odchodem významných podniků z jeho území, propouštěním zaměstnanců a tedy růstem nezaměstnanosti. Ceny nemovitostí začnou klesat a infrastruktura upadat. Tento vývoj způsobí odliv obyvatel (zvláště kvalifikovaných a mladých lidí) a podnikatelských subjektů. Začnou ubývat návštěvníci regionu a turisté. Vysoká nezaměstnanost může vyústit ve vyšší kriminalitu či distribuci drog a vzniknou sociálně vyloučené lokality, ghetta a projeví se výskyt sociálně-patologických problémů. Zvýší se tím poptávka po sociálních službách, na což samospráva zareaguje zvýšením poplatků, což ale dále způsobí odliv zdroj a celkový úpadek regionu.

Finanční a hospodářská krize z let 2008-2009 se České republiky nedotkla tak citelně jako jiných evropských států či USA, ale v případě, že by Česká republika při další krizi takové štěstí neměla, mohla by se situace chudších českých regionů a obcí dotknout způsobem, který je popsán v předchozím odstavci. Obce v České republice by tak měly mít k dispozici finanční prostředky, které jim v případě problémů pomohou takové hospodářsky obtížnější období překonat bez spirálovitě sestupného průběhu. Stejný požadavek vzešel z obdobné publikace financované z výzkumného projektu Ministerstva pro místní rozvoj, která zkoumá územní disparity a dopady hospodářské krize v České republice (ÚRS, 2011, s. 158), kde jako návrh na opatření na snížení regionálních disparit a zvýšení efektivity regionální politiky ČR je mimo jiné uvedena potřeba změny zákona o RUD, protože obce potřebují vyšší daňové příjmy, aby měly finanční prostředky na více investic,

kteří dále zajišťují zaměstnanost. To ovšem není možné zajistit, pokud tyto prostředky jsou ve velké míře koncentrovány pro jednu obec, Prahu.

### **Diskuse výsledků**

Z dosavadní analýzy toku finančních prostředků počínaje diskriminačním rozdělením daňových výnosů skrze zákon o RUD zvýhodňující Prahu, přes výdaje obecního rozpočtu Prahy a konče výslednou nerovností v ekonomické úrovni mezi Prahou a ostatními obcemi vyplývá, že při aplikaci pravidel veřejné podpory na tuto situaci se může dosavadní praxe v rozdělování daňových výnosů jevit jako riziko.

Rizikem pro vládu se zákon o RUD stal již v roce 2007, kdy obce Suchá Loz a Velké Pole podala žalobu k Evropskému soudu pro lidská práva, a to z toho důvodu, že tento zákon je diskriminační a zvýhodňuje velké obce před malými. Politická reakce byla taková, že tehdejší ministr financí Miroslav Kalousek slíbil novelu, která tuto situaci napraví. Na základě tohoto slibu žalující strana stáhla žalobu (ČTK, 2007).

Tedy to byla žaloba vedená skrze linii lidských práv – aby obyvatelé jedné obce nebyli diskriminováni na úkor obyvatelů jiných obcí. Tento článek se ale zabývá rizikem, které má potenciál vyústit v žalobu z jiného pohledu – z pohledu porušení pravidel veřejné podpory Evropské unie.

Pro ujasnění je zde uveden proces zhodnocení, zdali pro případ, kterým se zabývá tento článek, lze aplikovat ony čtyři definiční znaky veřejné podpory:

#### **1. Podpora je poskytnuta státem nebo z veřejných prostředků.**

Protože se jedná o daňové výnosy, které jsou příjmem veřejných rozpočtů a které jsou dále přerozdělovány na základě ustanovení zákona o RUD mezi municipální rozpočty, ze kterých jsou vypláceny konečným příjemcům zpravidla působícím na daném území (nebo mající z těchto výdajů prospěch), je splněno první pravidlo, že se jedná o podporu poskytnutou z veřejných prostředků.

#### **2. Podpora zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví podnikání a je selektivní.**

Tím, že se zde mluví o rozpočtu hlavního města Prahy, pak výdaje uskutečněné skrze tento rozpočet mají dopad především na podniky působící v Praze. Tyto podniky tak tvoří skupinu podniků, která je selektivně zvýhodněná před jinými skupinami podniků, např. skupinou podniků působící v městě Olomouc nebo Liberec. Tedy je splněno i druhé pravidlo veřejné podpory.



### **3. Je narušena nebo hrozí narušení soutěže.**

Jak bylo uvedeno v kapitole o veřejné podpoře, tato podmínka je prakticky splněna vždy a jako taková se předpokládá, že v případě vyplacení veřejných finančních prostředků podnikům, za splněnou. V případě Prahy se tak narušení soutěže může projevovat v lepších podnikatelských podmínkách pro pražské podniky nebo v dostupnosti většího množství a více bonitní klientely v podobě bohatšího obyvatelstva a zahraničních turistů.

### **4. Je ovlivněn obchod mezi členskými státy.**

Taktéž tato podmínka je prakticky splněna při jakémkoli výdaji z veřejných rozpočtů. Konkrétně se to může projevovat tak, že tím, že Praha se díky velkým výdajům na svou propagaci, podporu cestovního ruchu a výstavbu infrastruktury pro kulturní využití stala cílem mnoha turistů, kteří by se nemuseli rozhodnout navštívit Prahu, pokud by nenabízela kvalitní základní služby, tak Praha „přetáhla“ turisty z jiných lokalit k sobě, což se již považuje za ovlivnění obchodu mezi členskými státy. Podobně jako když se zahraniční podniky rozhodnou provozovat svou činnost v Praze, protože je zde tolik kupní síly.

Na základě výše uvedeného lze shrnout, že praxe, která dnes funguje, je naplněním všech čtyř podmínek veřejné podpory, která je – pokud nepodléhá schváleným výjimkám – v podstatě zakázána. Zákon o RUD tedy poskytuje veřejnou podporu podnikům působícím na území hlavního města Prahy.

Pokud by Evropská komise prověřovala toto opatření, zjišťovala by, o jakou výši zvýhodnění se ve skutečnosti jedná. V případě zjištění míry veřejné podpory je vždy nutné kvantifikovat tuto veřejnou podporu.

Problém, který je specifický pro tento případ veřejné podpory, je ten, že nelze vyčíslit, kolik každý dotčený podnik přesně získal z navýšených objemů výdajů Prahy. Pokud Praha nechá revitalizovat Václavské náměstí, což se projeví v jeho větší návštěvnosti a tím i ve větších výdajích turistů minimálně v okolí Václavského náměstí, není možné zjistit, kolik přesně každý jednotlivý podnik (včetně hotelů, kde turisté přespávají) získal na základě této revitalizace. Takto jsou totiž případy veřejné podpory Evropskou komisí řešeny. Vyčíslí se podpora, kterou konkrétní podnik neoprávněně získal, a tuto podporu má členský stát za úkol vybrat od podniku zpět. Takto v případě Prahy a zákona o RUD postupovat nelze, ale to neznamená, že se nejedná o veřejnou podporu.

Jediné, co lze v tomto případě přesně vyčíslit, je výše prostředků, které dostává Praha nad úroveň toho, co dostávají ostatní obce. Jinými slovy za veřejnou podporu se tak může považovat pouze rozdíl, o který dostává Praha více než jiné obce. Tento údaj by měl být postavený relativně, tedy vztažen na jednoho obyvatele, protože i zákon o RUD je z větší míry postaven právě na

velikosti obce co do počtu obyvatel. Tedy rozdíl, o který dostává Praha na obyvatele více než ostatní obce, lze považovat za nedovolenou veřejnou podporu.

Pro zjištění přibližné výše tohoto zvýhodnění bude použit teoretický propočet sdílených daňových příjmů obcí pro rok 2013, které zveřejňuje Ministerstvo financí České republiky (MFČR, 2013b). Podstatné údaje pro výpočet jsou uvedeny v následující tabulce:

**Tab. 6: Údaje pro výpočet zvýhodnění**

	<b>Počet obyvatel</b>	<b>Sdílené daňové příjmy (v tis. Kč)</b>	<b>Výnos na 1 obyvatele (v tis. Kč)</b>
<b>Praha</b>	1 241 664	35 095 838	28,3
<b>Ostatní obce</b>	9 261 813	89 804 162	9,7

Zdroj: MFČR, 2013b.

Mezi ostatní obce jsou zařazeny i města Brno, Plzeň a Ostrava, která mají sice také jisté zvýhodnění v zákoně o RUD, ale menší než Praha a pro hrubý odhad zvýhodnění nezpůsobí jejich zahrnutí mezi „ostatní obce“ podstatné zkreslení. Stejně tak i vliv počtu žáků v mateřských školách a rozloha obce bude pominuta, protože dohromady tyto dva ukazatele mají váhu pouze 10 %.

Na základě výše uvedené tabulky může být vypočteno zvýhodnění, které Praha obdržela za rok 2013.

**Tab. 7: Výpočet výše zvýhodnění**

Rozdíl ve výnosu na jednoho obyvatele mezi Prahou a ostatními obcemi (v tis. Kč)	18,6
Počet obyvatel Prahy	1 241 664
<b>Výše zvýhodnění (v tis. Kč)</b>	<b>23 056 446</b>

Zdroj: MFČR, 2013b, vlastní úprava.

Pokud by se tedy mělo mluvit o částce, kterou je Praha každoročně zvýhodněna, jedná se o zhruba 23 mld. Kč. Tyto výdaje má Praha k dispozici „navíc“, než kolik by měla stejně velká obec a přitom nebyla Prahou. Tato částka představuje více jak třetinu celkových příjmů města Prahy za rok 2013. To představuje již podstatný rozdíl, a v případě, že by Praha byla každoročně „ochuzena“ o tyto příjmy, pak by se to významně projevilo ve kvalitě správy města, v rozsahu a kvalitě budované infrastruktury a konečně ve slabším ekonomickém potenciálu a přitažlivosti města pro turisty.

Pokud by tedy došlo na tu extrémní situaci, že by Česká republika byla žalována menšími obcemi u Evropské komise za porušování pravidla veřejné podpory a komise by toto neoprávněné dotování nejbohatšího regionu České republiky posoudila jako porušení pravidel veřejné podpory, pak by přiměla členský stát – Českou republiku – sjednat nápravu, což by nebylo formou stáhnutí předmětné částky od konečných příjemců – podniků – ale pravděpodobně by to bylo formou úpravy zákona o RUD, který toto zvýhodnění umožňuje.

Pro Prahu by takovéto rozhodnutí představovalo vážný provozní problém a musela by se tomuto novému stavu přizpůsobit, což by mělo vážné hospodářské důsledky pro celou ekonomiku města.

Na druhou stranu by tyto peníze, které by byly odebrány Praze, přeměrovaly k ostatním obcím, které by si finančně polepšily a mohly by zdokonalovat své služby, budovat novou infrastrukturu a obecně zkvalitnit poskytování veřejných statků pro své obyvatele a podniky, i když tyto pozitivní efekty by byly rozptýleny mezi mnoho obcí a nikoli koncentrovány v jednom městě.

### **Hospodářsko-politická doporučení**

Na základě výše uvedených zjištění by bylo vhodné zajistit, aby zákon o RUD byl v souladu s pravidly veřejné podpory. Tato pravidla sledují rámec hospodářské konvergence všech regionů Evropské unie, což znamená, aby se mezi regiony nevyskytovaly rizikové disproporce v ekonomicko-sociálním vývoji společnosti. Současné znění zákona o RUD jednostranně zvýhodňuje Prahu, což je v jednom subjektu jak obec, kraj, tak i region. Tento region je s velkým náskokem nejbohatší co do srovnání s jinými kraji/regiony v České republice a jeden z nejbohatších v celé Evropské unii vůbec. Přesto, anebo protože, plynou do tohoto regionu skrze zákon o RUD největší finanční toky vyjádřené relativně v částce na jednoho obyvatele.

Napravení této situace by se dalo uskutečnit novelizací zákona o RUD, a to takovým způsobem, že by se tyto toky narovnaly a více diverzifikovaly mezi ostatní obce České republiky, které momentálně nemají tolik finančních prostředků na uskutečnění svých investic, podporu zvýšení zaměstnanosti či jiný rozvoj obce. Klíčovým faktorem zde je ustanovení o přepočítacích koeficientech, kde je Praze přisouzeno neodůvodněně vyšší číslo než ostatním obcím. Snížením či úplným odstraněním těchto přepočítacích koeficientů by předmětný problém mohl být vyřešen. Předejde se tak možným budoucím sporům mezi menšími obcemi a státem, kdy menší obce budou (mohou) žalovat Českou republiku za diskriminační přístup vůči skupinám obcí, což se již v minulosti stalo, anebo, což by bylo novým přístupem, budou žalovat Českou

republiku za porušování pravidel veřejné podpory a nedodržování základních cílů Evropské unie ohledně hospodářské podpory méně rozvinutých regionů.

Nabízí se tedy úkol pro Ministerstvo financí České republiky nebo Úřad pro ochranu hospodářské soutěže provést ekonomicky-právní analýzu, která zjistí, zdali je reálné riziko, že by taková žaloba ze strany menších obcí mohla být na půdě Soudního dvora Evropské unie úspěšná. Tento článek předkládá pohled, že by tomu tak být mohlo. Pokud by k podobnému výsledku došla i taková studie, měla by vláda začít podnikat kroky k tomu, aby na případnou žalobu ze strany menších obcí nedošlo, což by se nejspíše provedlo novelizací zákona o RUD.

Změna nemusí být jednorázová a tvrdá (ve stylu „cold turkey“), může probíhat tak, že minimálně ve střednědobém horizontu bude usilovat o narovnání podmínek pro všechny obce České republiky, aby se zmenšily rozdíly mezi výnosy ze sdílených daní na jednoho obyvatele. V historii byl tento rozdíl mezi Prahou a ostatními obcemi ještě vyšší a Ministerstvo financí již zapracovalo změny snižující tento rozdíl. V tomto trendu by bylo vhodné pokračovat, protože dlouhodobé vysoké zvýhodnění jednoho města nad ostatními dále povede k stále většímu rozevírání nůžek mezi ekonomickou úrovní Prahy a zbytkem republiky, což není žádoucí z morálního ani makroekonomického hlediska.

Další výhodou postupného procesu narovnávání podmínek daných zákonem o RUD je, že Praha bude mít delší časový horizont k tomu, aby se na propad ve svých příjmech, na který je po uplynulá léta zvyklá, připravila. Tato opatření nebudou pro obyvatele a ekonomické subjekty v Praze příjemná, ale toto bude vykompenzováno vyšším užítkem, který budou mít obyvatele a ekonomické subjekty v ostatních obcích ČR.

### **Závěr**

Tento článek se zabýval otázkou, zdali zákon o RUD aktuálně účinný v České republice není v rozporu s pravidly veřejné podpory Evropské unie.

Zákon o RUD představuje formu státního zásahu do ekonomiky, protože rozděluje daňové výnosy mezi obce a kraje podle klíče, určuje, jaký podíl celkového daňového výnosu připadne jaké obci nebo kraji. Skrze toto rozdělení může docházet k významným rozdílům mezi příjmy jednotlivých municipálních rozpočtů. K tomu také dochází a to nejvíce v případě hlavního města Prahy.

Praha dostává zhruba třikrát větší příjem na obyvatele, než je průměr pro Českou republiku. Toto je umožněno ustanoveními zákona o RUD, který Praze přisuzuje větší koeficient, kterým se násobí daňové příjmy vypočítané převážně na základě počtu obyvatel.

Díky těmto navýšeným příjmům může Praha vynakládat více finančních prostředků na své veřejné služby a infrastrukturu, což jí umožňuje stát se socio-ekonomicky nejvyspělejší obcí a regionem v České republice. Anebo jinak řečeno, je touto daňovou úpravou podporován nejbohatší region České republiky. Konečnými příjemci těchto výdajů z rozpočtu Prahy jsou obyvatelé a podniky, které se nachází na území Prahy a v Praze provozují svou činnost.

Výdaje Prahy na zkvalitňování dopravy, podporu cestovního ruchu, podporu kultury a další způsobují, že Praha je atraktivním místem pro zahraniční turisty, kteří v Praze utrácejí peníze a zvyšují Praze ekonomickou aktivitu, což se projevuje v ziscích podniků a vyšších mzdách obyvatel Prahy, což je výsledkem multiplikačního procesu veřejných výdajů uskutečněných díky preferenčnímu nastavení zákona o RUD.

Toto nastavení může být v rozporu s pravidly pro veřejnou podporu Evropské unie, což je oblast soutěžního práva, která má zaručit, aby nedocházelo ke zvýhodnění podniků ve smyslu veřejné podpory ze strany státu. Veřejná podpora je podle Smlouvy o fungování Evropské unie považována za nedovolenou, pokud nebyla Evropskou komisí udělena výjimka. O veřejnou podporu se jedná, když jsou splněna čtyři kritéria. Těmito kritérii jsou:

1. podpora je poskytnuta státem nebo z veřejných prostředků,
2. podpora zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví podnikání a je selektivní,
3. je ovlivněn obchod mezi členskými státy a
4. je narušena nebo hrozí narušení soutěže.

Tak, jak je zákon nastaven, splňuje případ Prahy všechny čtyři podmínky, a tedy se jedná o veřejnou podporu.

V minulosti byl stát žalovaný menšími obcemi za diskriminující nastavení zákona o RUD. Tato žaloba byla nakonec stažena výměnou za úpravu zákona, která snížila tehdy ještě větší rozdíl mezi příjmy na obyvatele Prahy a ostatních obcí. Tato práce upozorňuje na riziko, že malé obce, kterým se nelíbí současné nastavení zákona o RUD, by se mohly obrátit na Evropskou komisi, aby prověřila, zdali Česká republika neporušuje pravidla veřejné podpory. Pokud by Evropská komise posoudila situaci jako poskytování nedovolené veřejné podpory, pravděpodobně by česká vláda byla nucena zákon o RUD upravit a smazat diskriminující a řádně nezdůvodněné ustanovení o přepočítacích koeficientech pro Prahu.

Podle analýzy se výše zvýhodnění, které Praha netransparentně dostává navíc oproti jiným obcím, činí cca 23 mld. Kč ročně. Tato částka představuje zhruba třetinu příjmů Prahy, a pokud by o tyto příjmy měla Praha přijít, vážně by to ohrozilo její hospodářskou situaci. Jako doporučení je uvedeno, že Ministerstvo financí nebo Úřad pro ochranu hospodářské soutěže by měly prověřit, zdali je

toto riziko reálné a pokud ano, pak by bylo třeba novelizovat zákon o RUD, které toto zvýhodnění zmírní, nejlépe úplně odstraní.

### Literatura

- [1] ČSÚ (2014): *Vybrané údaje za Hlavní město Prahu – HDP, regionální účty*. [on-line], Praha, Český statistický úřad, 2014, [cit. 1. 8. 2014], <[http://www.czso.cz/x/krajedata.nsf/oblast2/hdp-xa/\\$File/PHA\\_hdp.xls](http://www.czso.cz/x/krajedata.nsf/oblast2/hdp-xa/$File/PHA_hdp.xls)>.
- [2] ČTK (2007): *Suchá Loz stáhne žalobu kvůli daňové diskriminaci*. [on-line], IHNED.cz, 21. 9. 2007, [cit. 2. 8. 2014], <<http://zpravy.ihned.cz/c1-22079010-sucha-loz-stahne-zalobu-kvuli-dano-ve-diskriminaci>>.
- [3] EK (2013): *Pokyny k regionální státní podpoře na období 2014–2020*. [on-line], Brussels, Evropská komise, 2013, [cit. 28. 7. 2014], <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:209:0001:0045:CS:PDF>>.
- [4] EU (2012): *Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění)*. [on-line], Brussels, Úřední věstník Evropské unie, 2012, [cit. 24. 7. 2014], <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:CS:PDF>>.
- [5] HMP (2014a): *Zpráva o plnění rozpočtu a vyúčtování výsledků hospodaření hl. m. Prahy za rok 2013 – závěrečný účet: Příloha č. 1 – bilance*. [on-line], Praha, Hlavní město Praha, 2014, [cit.: 1. 8. 2014], <[http://www.praha.eu/public/c7/c1/11/1850675\\_485911\\_Priloha\\_c\\_1.pdf](http://www.praha.eu/public/c7/c1/11/1850675_485911_Priloha_c_1.pdf)>.
- [6] HMP (2014b): *Zpráva o plnění rozpočtu a vyúčtování výsledků hospodaření hl. m. Prahy za rok 2013 – závěrečný účet: Příjmy*. [on-line], Praha, Hlavní město Praha, 2014, [cit.: 2. 8. 2014], <[z:http://www.praha.eu/public/ad/2a/f1/1850697\\_485925\\_2\\_Prijmy.pdf](http://www.praha.eu/public/ad/2a/f1/1850697_485925_2_Prijmy.pdf)>.
- [7] Horzinková, E. – Novotný, V. (2013): *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň, Aleš Čeněk, 2013.
- [8] Jackson, P. M. – Brown, C. V. (2003): *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha, Eurolex Bohemia, 2003.
- [9] Ježek, J. – Kaňka, L. (2011): *Dopady finanční a hospodářské krize na rozvoj měst*. Plzeň, Středisko pro výzkum regionálního rozvoje Západočeské univerzity v Plzni, 2011.
- [10] Kožíšek, J. (2014): *Soulad zákona o rozpočtovém určení daní s právem veřejné podpory – postavení Prahy*. Praha, Vysoká škola ekonomie a managementu, 2014, diplomová práce, vedoucí práce: Klazar, S.

- [11] Malíř, J. (2013): *Právo veřejných podpor Evropské unie: zákaz poskytování veřejných podpor a výjimky z tohoto zákazu*. Praha, Ústav státu a práva AV ČR, 2013.
- [12] MFČR (2013a): *Nový model sdílených daní pro obce – rok 2013*. [on-line], Praha, Ministerstvo financí ČR, 2013, [cit.: 13. 6. 2014], <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/prognozy/prijmy-kraju-a-obci/2013/novy-model-sdilenych-dani-pro-obce-10890>>.
- [13] MFČR (2013b): *Schéma rozdělení rozpočtového určení daní v letech 2013 až 2015*. [on-line], Praha, Ministerstvo financí ČR, 2013, [cit.: 23. 7. 2014], <[http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Schemata\\_2013\\_Schema-rozdeleni-rozpocetoveho-urceni-dani-RUD-v-letech-2013-az-2015.pdf](http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Schemata_2013_Schema-rozdeleni-rozpocetoveho-urceni-dani-RUD-v-letech-2013-az-2015.pdf)>.
- [14] PČR (2007): *Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 377/2007*. [on-line], Praha, Parlament České republiky, 2007, [cit. 31. 7. 2014], <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=319&ct1=0>>.
- [15] Rust, A. – Micheau, C. (2012): *State Aid and Tax Law*. New York, Wolters Kluwer Law and Business, 2012.
- [16] SDEU (2013): *Rozsudek soudního dvora ve věci C-284/12*. [on-line], Luxembourg, Soudní dvůr Evropské unie, 2013, [cit.: 4. 6. 2014], <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=144802&pageIndex=0&doclang=CS&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=295839>>.
- [17] ÚRS (2011): *Regionální politika, územní disparity a dopady hospodářské krize v České republice*. [on-line], Praha, ÚRS Praha, 2011, [cit. 28. 7. 2014], <<http://www.urspraha.cz/data/upload/file/regionalnipolitika-uzemnidisparityadopadyhospodarskekrizevcr.pdf>>.
- [18] ÚOHS (2012): *Definiční znaky veřejné podpory*. [on-line], Praha, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2012, [cit.: 27. 5. 2014], <<http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/definicni-znaky-verejne-podpory.html>>.
- [19] ÚOHS (2014): *Nová mapa regionální podpory pro Českou republiku na období 2014-2020 schválena*. [on-line], Praha, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, 2014, [cit.: 9. 6. 2014], <<http://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/aktuality-z-verejne-podpory/1767-nova-mapa-regionalni-podpory-pro-ceskou-republiku-na-obdobi-2014-2020-schvalena.html>>.
- [20] Vavrochová, S. – Kuš, P. (2012): *Územní samosprávné celky*. Praha, Institut pro veřejnou správu Praha, 2012.
- [21] Wislade, F. (2012): *When Policy Worlds Collide: Tax Competition, State Aid, and Regional Economic Development in the EU*. Journal of European Integration, 2012, roč. 34, č. 6, s. 585-602.

## **Analýza souladu rozpočtového určení daní v České republice a pravidel veřejné podpory – časovaná bomba veřejných financí?**

*Jan Kožíšek – Stanislav Klazar*

### **ABSTRAKT**

Cílem článku je zjistit, zdali zákon o rozpočtovém určení daní platný v České republice nenarušuje skrze zvýhodněné podmínky v případě hlavního města Prahy pravidla veřejné podpory Evropské unie. Výsledkem práce je zjištění, že současné znění zákona o rozpočtovém určení daní zvýhodňuje hospodářsky nejvyspělejší region České republiky, z čehož mají prospěch podniky na území hlavního města Prahy působící, a že toto zvýhodnění jde proti pravidlům veřejné podpory. Tato situace naplňuje znaky nedovolené veřejné podpory, která může být ze strany Evropské komise napadnuta. Sporným ustanovením zákona o rozpočtovém určení daní je to, které hlavnímu městu Praze přisuzuje významně vyšší přepočítací koeficient, což činí výnosy ze sdílených daní vztažených na jednoho obyvatele několikanásobně vyšší než v případě ostatních obcí. Změna těchto přepočítacích koeficientů by mohla být vhodným řešením.

**Klíčová slova:** Rozpočtové určení daní; Veřejná podpora; Hlavní město Praha.

## **Analysis of Compliance of the Act on Budget Allocation of Taxes in the Czech Republic with the State Aid Rules – A Time Bomb of Public Finances?**

### **ABSTRACT**

The objective is to find out whether the Czech tax assignment bill does not breach, the rules of State Aid law of the European Union. The result is the current version of the tax assignment bill favors the economically most advanced region of the Czech Republic, from which the undertakings active in the city of Prague benefit, and that this favour breaches the rules of State Aid law. This situation meets the conditions for the incompatible state aid, for which the Czech Republic can be reprimanded by the European Commission. The controversial provision gives Prague a significantly higher conversion rate, which makes the income from shared-taxes per capita much higher than in other municipalities. Changing these conversion rates could be a possible solution.

**Key words:** Tax assignment; State Aid; The Capital City of Prague.

**JEL classification:** H72.