



Sp. zn. 11/2023/SZD/JHO
Č. j. KVOP-19300/2023
Datum 23. května 2023

Vážený pan
Ing. Zdeněk Nekula
ministr
Ministerstvo zemědělství
Těšnov 17
117 05 Praha 1

Vážený pane ministře,

informuji Vás, že jsem se rozhodl využít svého oprávnění navrhnout vládě změnu zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, a to na základě šetření, které jsem vedl pod sp. zn. 3041/2022/VOP/JHO ve věci **poskytování podpor Podpůrným a garančním rolnickým a lesnickým fondem, a. s.**

1. Závěry šetření

V šetření jsem dospěl k těmto závěrům:

Vztah mezi Podpůrným a garančním rolnickým a lesnickým fondem, a. s., a žadatelem o podporu (příjemcem podpory) je vztahem **veřejnoprávním**. Smlouva o poskytnutí podpory je **smlouvou veřejnoprávní**.

Pro právní úpravu tohoto vztahu je nutné nejprve subsidiárně použít předpisy veřejného práva. Teprve pokud to není možné, lze použít předpisy práva soukromého.

Praxe ministerstva (a tedy i fondu), které má vztah za soukromoprávní a hledá subsidiární právní úpravu k § 2da zákona o zemědělství primárně v soukromoprávních předpisech, je v rozporu s právním řádem jako celkem i judikaturou Nejvyššího správního soudu.

Pro přehlednost a jednoznačnost právní úpravy pro její adresáty a zachování bezrozpornosti právního řádu považuji za nejvhodnější novelizovat zákon o zemědělství tak, aby došlo ke sjednocení postupu při poskytování podpor s ostatními dotačními vztahy, tedy zejména odstranit výslovnou výlukou správního řádu, doplnit výslovný odkaz na rozpočtová pravidla¹, zpřesnit pověření fondu vykonávat působnost v oblasti veřejné správy, případně zvážit přesunutí agendy poskytování podpor na ministerstvo a ponechání fondu pouze jejich administrace.

2. Vaše vyjádření a mé protiargumenty

S mými závěry jste nesouhlasil. Dle Vašeho názoru je postup fondu při poskytování podpor a jeho vztah s žadatelem o podporu zcela v pořádku.

1 Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

2.1. Veřejnoprávní či soukromoprávní vztah – při rozhodování o žádosti o podporu a při uzavírání smlouvy o poskytnutí podpory

Konstatoval jste, že fond respektuje závěry Nejvyššího správního soudu², podle kterých rozhodnutí fondu podléhají přezkumu v rámci správního soudnictví. Máte však za to, že rozhodnutí se zabývala **pouze otázkou povahy rozhodování o neudělení podpory, nikoliv komplexním hodnocením vztahu mezi žadatelem a fondem a postavením fondu**. Namítal jste, že moje závěry jsou učiněny bez dalších balančních úvah a mají dopad do sféry klientů fondu.

Uvedl jste, že naopak dle ustálené praxe civilních soudů při vymáhání podpor fond vystupuje v pozici soukromého subjektu a své nároky vymáhá **způsobem běžným v soukromoprávních vztazích u civilního soudu**. Domníváte se, že jiný postup není možný, neboť **fond není žádným zákonem zmocněn rozhodnout o uložení povinnosti příjemci vrátit poskytnutou podporu**. Odmítl jste analogické použití daňového řádu. Poukazoval jste na judikaturu, dle které je možné analogii práva použít pouze pro vyplňování mezer procesní povahy a pouze ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení³.

Rozlišujete rozhodnutí o žádosti o podporu a další postup fondu. Výsledkem rozhodování o žádosti v souladu se zákonem o zemědělství je rozhodnutí příslušného orgánu fondu (v případě nevratných podpor Výboru podpor, u vratných podpor Výboru pro úvěry). Pokud žadatel s rozhodnutím nesouhlasí, může se bránit opravným prostředkem k představenstvu fondu. Pokud ani tam neuspěje, může podat žalobu ve správním soudnictví.

Podle Vašeho názoru popsany proces rozhodování o poskytování podpory nelze zaměřovat s oprávněními stran vyplývajících ze smlouvy o podpoře, jejím právním základem je občanský zákoník.

Podle Vašeho názoru nejde o veřejnoprávní smlouvu, neboť zákon o zemědělství ani jiný právní předpis neupravuje žádné ustanovení o procesu uzavírání smlouvy mezi fondem a příjemci podpory. Naopak § 2da odst. 10 zákona o zemědělství výslovně vylučuje použití správního řádu jako celku, tedy i části V. upravující veřejnoprávní smlouvy.

S Vaším názorem nemohu souhlasit. Podle mého názoru **není možné hodnotit otázku, zda vztah mezi fondem a žadatelem o podporu/příjemcem podpory je veřejnoprávní či soukromoprávní podle toho, zda fond žádost zamítne či jí vyhová a uzavře s žadatelem smlouvu o poskytnutí podpory**. Je-li fond v pozici správního orgánu, když po posouzení žádosti o podporu vydá negativní rozhodnutí jako správní orgán (v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, kterou, dle Vašich slov, fond i ministerstvo akceptuje), **nemůže být jeho postavení jiné, pokud žádosti vyhová a podporu poskytne** (a uzavře se žadatelem

2 Rozhodnutí ze dne 28. dubna 2011, č. j. 1 As 22/2011-64, a rozhodnutí ze dne 11. června 2020, č. j. 7 As 28/2019-41.

3 Např. nález Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. března 2006, č. j. 2 As 21/2005-72, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. září 2011, č. j. 9 As 47/2011-105.

smlouvu). **Stále rozhoduje o totožné otázce** – o poskytnutí veřejných peněz za účelem podpory vymezeného sektoru.

To, jestli vztah je veřejnoprávní či soukromoprávní, závisí na jeho obsahu a funkci. Právní úprava veřejnoprávních vztahů je založena na **nerovnosti vztahů** – fond, jako představitel veřejné moci, je vázán **zásadou legality**. Může činit jen to, co mu zákon umožňuje. I kdyby platila výluka správního řádu (o čemž mohou vznikat pochybnosti, viz bod D. 4 mé zprávy o šetření ze dne 21. září 2022, sp. zn. 3041/2022/VOP/JHO), stále se uplatní minimálně zásady dobré správy upravené v § 2 až § 8 správního řádu (viz § 177 odst. 1 správního řádu).

Pokud by se fond z této veřejnoprávní pozice vymanil a choval se jako soukromoprávní subjekt, **mělo by to negativní dopady na postavení žadatelů o podporu/příjemců podpor a dotační politiku**. Fond by nebyl vázán zásadou legality, naopak by mohl činit vše, co zákon nezakazuje. Dále fond jako soukromoprávní subjekt v soukromoprávním vztahu by nebyl vázán zásadou, že posouzení žádosti musí odpovídat okolnostem případu a aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, nemusel by svůj postup opírat o řádně zjištěný stav věci, přiměřeně poučovat o právech a povinnostech, dbát o soulad řešení s veřejným zájmem atd.

Dokážu si představit, že pokud by fond tyto povinnosti neměl, jeho postup by byl flexibilnější a rychlejší. Domnívám se však, že by šlo **spíše o pozitivní dopad pro fond**, nikoliv pro dotační politiku, a tím ani pro žadatele. Ani skutečnost, že by konkrétní žadatel získal dotaci rychleji díky soukromoprávnímu nastavení vztahu, neznamená, že soukromoprávní nastavení je pro dotační politiku v zemědělství výhodnější a spravedlivější pro všechny žadatele. Ohroženo by bylo rozdělení peněz v zemědělském sektoru v souladu s dotační politikou a v souladu se zásadou rovnosti. Byl by větší prostor pro korupci a libovůli fondu při rozdělování podpor.

Rovněž získávání podpory zpět civilní cestou je výhodnější pro fond. Civilní soudnictví, kde fond svůj nárok uplatňuje, má některé instituty, které uplatnění činí rychlejším (např. platební rozkaz, rozsudek pro zmeškání). Tato zjednodušení jsou však typická a vhodná pro soukromoprávní vztahy. Výhody pro příjemce v civilním řízení nespátřuji. Ti v něm naopak musí hradit, v případě prohry, i náklady soudního řízení (např. v rozhodnutí, která jste mi poskytl, šlo o částky 26 424,29 Kč⁴, resp. 17 770 Kč⁵).

Z výše uvedených důvodů i judikatura správního soudnictví dospěla k závěru, že fond **rozhoduje o použití veřejnoprávních finančních prostředků, a jde tedy o veřejnoprávní vztah podléhající soudnímu přezkumu ve správním soudnictví**.⁶ Považuji za logické, že se správní soudnictví nevyjadřuje k postupu, kdy fond s žadatelem o podporu uzavře smlouvu o poskytnutí podpory, protože žadatelé, kteří podporu obdrží, nemají důvod se na soud obracet.

4 Rozsudek Okresního soudu v Tachově ze dne 14. ledna 2021, č. j. 3 C 105/2020-167.

5 Platební rozkaz Okresního soudu v Českém Krumlově ze dne 17. března 2021, č. j. 2 C 31/2021-54.

6 Viz citovaná rozhodnutí: rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. září 2020, č. j. 3 A 99/2019-98, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 2020, č. j. 7 As 28/2019-41.

Domnívám se proto, že rozhodnutí správních soudů o tom, že fond je správním orgánem při vydání negativního rozhodnutí o žádosti o podporu, a jde tedy o veřejnoprávní vztah, vede nutně k závěru, že stejné postavení má fond i v případě, že žádosti o podporu vyhoví a uzavře s žadatelem smlouvu u poskytnutí podpory. Stále jde o rozhodování o použití veřejných finančních prostředků za účelem podpory vymezeného sektoru.

Jestliže jde o veřejnoprávní vztah, smlouva v něm uzavřená je veřejnoprávní. Vyloučení správního řádu, i kdyby vyloučení bylo ústavní, nedělá ze smlouvy smlouvu soukromoprávní. Opět je podstatný její obsah, tedy úprava veřejnoprávního dotačního vztahu.

2.2. Argumentace zněním rozpočtových pravidel a zněním zákona o zemědělství

Zmínil jste, že pokud by zákonodárce chtěl, aby fond byl poskytovatelem dotace, uvedl by ho jako poskytovatele v § 14 rozpočtových pravidel. Upozorňoval jste i na znění zákona o zemědělství, které stanovuje odlišný procesní postup. Vycházel jste z legislativní práce aprobované časem po řadu volebních období a nepřísluší Vám ji hodnotit.

K argumentaci zněním rozpočtových pravidel jsem se vyjádřil ve své zprávě o šetření (bod D.3.3), na kterou odkazuji.

Bohužel dotační politika státu je roztříštěna v mnoha zákonech a mnoho z nich stanoví zvláštní procesní postup. Zvláštní postup je stanoven i v § 2da zákona o zemědělství, který do současného znění dospěl i bez řádného připomínkového řízení. **Stanovování takových zvláštních postupů však způsobuje nepřehlednost právní úpravy a nejistotu zejména adresátů veřejné moci. Základní pravidla poskytování dotací/podpor stanovují rozpočtová pravidla a zvláštní postup byl měl být odůvodněn specifiky podporovaného odvětví.** Existují speciální důvody, proč podpory poskytované fondem by měly mít zcela jiný režim? Domnívám se, že nikoliv.

Ač je konečný stav zákonů v rukou zákonodárné moci, Ministerstvo zemědělství, jako gestor zákona o zemědělství, je zodpovědné za předkládání návrhů změny zákona, aby byl v souladu s právním řádem jako celkem. Poskytování podpor fondem však podle mého názoru tento požadavek v současnosti nesplňuje.

Jsem si vědom, že i ministerstvo má pod sebou mnoho typů dotací a mnoho z nich má speciální procesní režim. **Za ideální stav bych považoval detailní revizi, sjednocení a zjednodušení procesního postupu poskytování všech dotací ministerstva (či jeho fondů).** Situace u **Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu** je však o to výraznější, když se přeme o samotné povaze tohoto vztahu, tedy zda je soukromoprávní, či veřejnoprávní. Takový stav považuji v současné době (kdy již uběhlo mnoho let od judikurního vyjasnění⁷, že poskytování dotací je veřejnoprávní vztah) za **neudržitelný**.

7 Např. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 21. srpna 2014, č. j. Konf 62/2012-49.

2.3. Srovnání s jinými právními úpravami

Dodal jste, že soukromoprávní povaha vztahu umožňuje financovat zemědělství i úvěry, které fond poskytuje na základě kreditního posouzení žadatelů. Přirovnal jste postup k poskytování úvěrů finančními institucemi, které je obecně oblastí s nerovným vztahem mezi klienty a finanční institucí. Nerovnost však dle Vašeho názoru není důkazem veřejnoprávního charakteru vztahu. Pro srovnání jste poukázal na banky, kde jediným akcionářem je Česká republika a které nabízí klientům podobné produkty v režimu soukromého práva (např. Národní rozvojová banka, Česká exportní banka, a. s., Exportní garanční a pojišťovací společnost).

Podle mého názoru není možné vztah fondu a žadatele o podporu (později příjemce) přirovnávat **ke vztahu banky a klienta**. Ačkoliv ani tam nejde o rovný vztah (jak jste upozornil), nejde o stejnou nerovnost. U bank jde o nerovnost ekonomickou, nikoli mocenskou ve smyslu uplatňování veřejné moci a rozhodování o právech a povinnostech adresáta. Banka, na rozdíl od fondu, sleduje čistě svůj ekonomický zájem a nenaplňuje politiku státu. Nerovnost vztahu banky a jejího klienta je řešena v rámci dohledu státu (prostřednictvím České národní banky) nad bankovním sektorem. Obdobnou nerovnost lze pak spatřovat např. v každém spotřebitelském vztahu, kdy proti spotřebiteli stojí podnikatel.

Ve své zprávě o šetření jsem použil jako příklad **Národní rozvojovou banku, a. s.** (dříve Českomoravská záruční a rozvojová banka, a. s.), od které fond převzal právní úpravu. Ta poskytuje podpory podle 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 veřejnoprávním vztahu** (viz bod C. 2 a D. 2).

Právní úpravou České exportní banky, a. s., Exportní garanční a pojišťovací společnosti jsem dosud neměl příležitost se blíže zabývat. Vyčetl jsem však, že podléhají bankovnímu dohledu ČNB. Jinak je i upraven vztah ke státnímu rozpočtu. Srovnání proto není přiléhavé.

Ani argument, že poskytování úvěrů fondem je umožněno soukromoprávní povahou vztahu, nepovažuji za přesvědčivý. **Poskytování návratné finanční výpomoci není pro veřejné právo cizí.** Rovněž je upraveno v rozpočtových pravidlech.⁸

3. Závěr

Vážený pane ministře, chápu, že fond již má zavedenou praxi uzavírání smluv o podporu a také postupu při získávání podpor zpět v případě porušení podmínek jejího čerpání, a proto ji nechce měnit. **Domnívám se však, že soukromoprávní nastavení tohoto vztahu není dále udržitelné.** Jestliže existuje výše popsáný rozpor mezi civilním soudnictvím (v první instanci) a správním soudnictvím (před Nejvyšším správním soudem), je pro ministerstvo i fond značně rizikové postupovat dosavadním způsobem a rozlišovat povahu vztahu podle toho, zda fond žádosti vyhoví, či nikoli. Domnívám se, že pro fond je jistější postup

⁸ Srov. § 3 písm. b) rozpočtových pravidel: „návratnou finanční výpomocí prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, bezúročně právníckým nebo fyzickým osobám na stanovený účel, které je povinen jejich příjemce vrátit do státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu“.

navrhnout právní úpravu podle svých zkušeností, avšak v souladu s poskytováním jiných dotací, než čekat, zda se k jeho postupu bude vyjadřovat např. kompetenční senát, případně právní úpravu hodnotit Ústavní soud.

Jak jsem již uvedl, mám za to, že **veřejnoprávní povaha vztahu je pro žadatele výhodnější**. Při sjednocení postupu s ostatními dotačními vztahy žadatel/příjemce předně bude vědět, podle kterého právního předpisu se postupuje, které povinnosti má fond a jak se jeho postupu bránit. Nebude navíc hradit náklady soudního řízení. **Veřejnoprávní nastavení je vhodnější i pro dotační politiku státu.**

Po vydání zprávy jsem vyčkával, zda nedojde k judikaturnímu posunu. Do dnešního dne však nebylo publikované žádné nové zásadní rozhodnutí ani ve správní a ani v civilní větvi soudnictví, které by změnilo můj pohled na věc. Jelikož nemám jiné zákonné možnosti, jak postupovat⁹, **využiji svého oprávnění dle § 22 zákona o veřejném ochránci práv a navrhnu vládě změnu zákona o zemědělství v části o poskytování podpor (§ 2da).**

Nejprve se však obracím na Vás a žádám, abyste **navrhl konkrétní změnu zákona o zemědělství**, aby **úprava podpor poskytovaná fondem byla nastavena tak, aby co nejvíc vycházela z účinné právní úpravy poskytování dotací a zákon o zemědělství by stanovoval jen odchylky odůvodněné potřebami podporovaného prostředí**. Detailní návrh změny právní úpravy ponechávám na Vás, neboť se znalostí problematiky můžete nejlépe nastavit, aby odchylky od rozpočtových pravidel a správního řádu byly skutečně odůvodněné potřebami podporovaného prostředí.

Pokud však od Vás nezískám konkrétní návrhy změny právní úpravy, zvážím, zda navrhnu vládě vyškrtnutí výluky správního řádu z § 2da odst. 10 zákona o zemědělství a naopak výslovné podřazení procesu pod rozpočtová pravidla. Tyto předpisy by se pak uplatnily subsidiárně, tedy v otázkách, které zákon o zemědělství sám neupravuje odlišně. Toto řešení by přineslo i jednoznačnou odpověď, jak získávat podporu zpět v případě porušení podmínek čerpání. Podle rozpočtových pravidel by šlo o porušení rozpočtové kázně. Řízení o odvodu by vedl finanční úřad.

Vážený pane ministře, Vaši odpověď s návrhem znění změny zákona o zemědělství očekávám do 90 dnů ode dne doručení tohoto dopisu.

Děkuji za spolupráci.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

9 Nemohu např. věc předložit zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.