



Zpráva o šetření

ve věci podmínek dotace „Nová zelená úsporám“ vylučujících svěřenský fond a svěřenského správce z oprávněných žadatelů

Dne 30. března 2016 se na mě obrátil pan A., bytem xxx (dále také „stěžovatel“), se žádostí o prověření existence Státního fondu životního prostředí České republiky (dále také jen „státní fond“) a Ministerstva životního prostředí (dále také jen „ministerstvo“) jako správce tohoto fondu, které nepovažují svěřenské fondy ani jejich správce za oprávněné žadatele o dotaci „Nová zelená úsporám Rodinné domy“ na základě 3. výzvy k podávání žádostí.

A. Předmět a výsledek šetření

Stěžovatel jako správce svěřenského fondu požádal dne 19. února 2016 o dotaci „Nová zelená úsporám Rodinné domy“ na základě 3. výzvy k podávání žádostí. Dopisem ze dne 22. března 2016 jej státní fond vyzval k odstranění nedostatků žádosti. Konkrétně byl nedostatek žádosti spatřován v tom, že **stěžovatel není oprávněným žadatelem, neboť není vlastníkem ani stavebníkem předmětné nemovitosti, ale je pouze správcem svěřenského fondu**. Ve výzvě státní fond uvedl, že svěřenský fond podle zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „nový občanský zákoník“), nemá právní osobnost (jak vyplývá z důvodové zprávy a odborných komentářů). Usoudil proto, že dle úmyslu jeho autorů svěřenský fond není samostatným subjektem práva, a proto není možné, aby žádal o dotaci. Navíc vlastníkem není ani samotný svěřenský správce. Současně byl stěžovatel poučen, že pokud neodstraní uvedené nedostatky ve stanovené lhůtě, bude jeho žádost vyřazena z administrace.¹

Stěžovatel považuje názor státního fondu za nesprávný. Dle jeho názoru státní fond nesprávně zaměňuje pojem „vlastník“ a „právní osobnost“. Má za to, že svěřenský fond splňuje podmínku „vlastníka podléhajícího daňové povinnosti podle zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů“. Svůj názor opírá o výpis z katastru nemovitostí, list vlastnictví a některá ustanovení nového občanského zákoníku,² jeho důvodovou zprávu a zejména o interní pokyn Generálního finančního ředitelství, Sekce metodiky a výkonu daní ze dne 30. dubna 2010, č. j. 22438/14/7001-41000-010450 (dále také jen „instrukce GFR“), dle kterého se v daňovém řízení hledí na svěřenský fond jako na právnickou osobu a je i poplatníkem daně z pozemků a daně ze staveb. V postupu státního fondu rovněž spatřuje rozpor s obecnými zásadami občanského práva a ústavními principy (nikdo nemůže být adresátem povinností, aniž by současně měl i adekvátní práva).

Jelikož jsem měla pochybnosti, zda postup státního fondu a ministerstva je správný, zahájila jsem **šetření postupu ministerstva**, které je autorem předmětné směrnice o poskytování finančních prostředků z programu Nová zelená úsporám od roku 2015 a správcem státního fondu. Zároveň přímo ministr životního prostředí má rozhodovat

1 dle Směrnice Ministerstva životního prostředí č. 2/2015, o poskytování finančních prostředků z programu Nová zelená úsporám od roku 2015 (č. j. 22197/ENV/15 899/15), dostupná na: <http://www.novazelenausporam.cz/file/290/smernice-nzu-2-2015.pdf>

2 konkrétně § 1105, § 1448 odst. 1 a 3 nového občanského zákoníku



o poskytnutí dotace z fondu.³ Zaměřila jsem se na otázku, zda svěřenský fond, případně jeho správce, je oprávněným žadatelem o dotaci. Stranou ponechávám hodnocení, zda stěžovatel splnil i další podmínky poskytnutí dotace. Během šetření jsem objevila rovněž nedostatky v procesu poskytování dotace, proto se krátce vyjádřím také k nim.

Na základě následující argumentace jsem dospěla k závěru, že svěřenský správce je oprávněným žadatelem o dotaci „Nová zelená úsporám Rodinné domy“ na základě 3. výzvy k podávání žádostí. Současně jsem shledala, že proces poskytování dotace „Nová zelená úsporám Rodinné domy“ není v některých otázkách v souladu se zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

B. Skutková zjištění

B.1 Vyjádření Ministerstva životního prostředí

Obrátila jsem se na **Mgr. Richarda Brabce, ministra životního prostředí**, aby se k dané problematice vyjádřil. V dopisu ze dne 18. května 2016, č. j. 31052/ENV/16 1313/M/16, uvedl, že žadatelem o dotaci „Nová zelená úsporám Rodinné domy“ může být pouze vlastník nebo stavebník rodinného domu (fyzická či právnická osoba), který podléhá daňové povinnosti podle zákona o dani z nemovitých věcí dle článku 2 odst. 2.1 bod 3 Závazných pokynů pro žadatele a příjemce podpory z podprogramu Nová zelená úsporám Rodinné domy v rámci 3. výzvy k podávání žádostí (dále jen „závazné pokyny pro žadatele“). Zdůraznil, že dle § 1448 odst. 3 nového občanského zákoníku správce svěřenského fondu vykonává vlastnická práva k majetku ve svěřenském fondu vlastním jménem na účet fondu. Majetek ve svěřenském fondu **není vlastnictvím správce**, zakladatele a ani osoby, které má být ze svěřenského fondu plněno. Není tak naplněna podmínka závazných pokynů. Přestože správce svěřenského fondu je zapsán v katastru nemovitostí, je nutné jej považovat za „jiného oprávněného“ (viz kolonka ve výpisu „Vlastníci, jiní oprávnění“). Proto ani z katastru nelze dovodit vlastnické právo žadatele.

Dále se zabýval podstatou svěřenského fondu. Podle nového občanského zákoníku **nemá právní subjektivitu, a není tedy nadán právní osobností**. Jde o autonomní majetek bez vlastníka vyčleněný zakladatelem k naplňování konkrétního účelu a spravovaný svěřenským správcem. Připustil, že instrukce GŘF označila svěřenský fond za **daňový subjekt**. Avšak ani z této skutečnosti nelze dovodit právní subjektivitu fondu ani jeho správce. „To, že svěřenský fond disponuje daňovou subjektivitou, je účelové řešení, které vyplývá z nutnosti stanovit odpovědný subjekt, který bude vůči státu plnit příslušné daňové povinnosti.“

Sdělil, že uvedená problematika byla předmětem diskuze s Ministerstvem financí, ze které vyplynulo, že svěřenský fond nemůže být žadatelem o dotaci **ani podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech** a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Svěřenský fond nesplňuje definici

3 viz § 1 odst. 3 a 5 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů



žádného ze subjektů, kterým se hradí výdaje ze státního rozpočtu (§ 7 rozpočtových pravidel).

Jako další důvod, proč svěřenský fond, resp. jeho správce nemůže být příjemcem dotace, je dle ministra skutečnost, že by poskytovatel měl velmi omezené možnosti, **jak dotaci získat zpět** (v případě zjištění porušení podmínek dotace na základě veřejnoprávní kontroly). Jelikož svěřenský fond nemá subjektivitu, „bylo by velmi problematické kohokoliv žalovat a je otázka, zda na straně fondu či správce by vůbec byla dána pasivní legitimace“.

K mému dotazu, zda by stěžovatel mohl být **stavebníkem** (tzn. druhá část definice žadatelů dle podmínek dotace), ministr uvedl, že touto otázkou se přímo nezabývali. Pokud by však svěřenský fond byl stavebníkem, dotace by mu mohla být přiznána až po splnění ostatních podmínek dotace, zejména by se nesmělo jednat o stavbu občanské vybavenosti.

Jediný způsob, jak získat dotaci z programu „Nová zelená úsporám Rodinné domy“, ministr spatřuje ve změně subjektu, který bude disponovat vlastnickými právy, a to na transparentní právnickou či fyzickou osobu.

Zdůraznil i jiné podmínky pro poskytnutí uvedené dotace – není možné žádat o podporu na stavbu občanského vybavení. S ohledem na zaměření mého šetření však tuto otázku ponechávám stranou.

B.2 Vyjádření Státního fondu životního prostředí

Dále jsem požádala o součinnost **Ing. Petra Valdmana, ředitele státního fondu**. Ten mi v dopisu ze dne 18. července 2016, č. j. SFZP 082318/2016, sdělil, že nastavení dotačního programu, včetně oprávněných příjemců podpory, je v gesci ministerstva. Odkázal proto zcela na vyjádření ministra ze dne 18. května 2016.

B.3 Doplnění stěžovatele

Po zahájení mého šetření stěžovatel doplnil, že jeho žádost byla vyloučena z administrace (dopisem státního fondu ze dne 16. června 2016, č. j. SFZP 071941/2016). Jako důvod vyřazení bylo uvedeno neodstranění nedostatků uvedených ve výzvě. Konkrétně bylo uvedeno, že „[z]a stávajících podmínek není možné podporu z programu Nová zelená úsporám poskytnout, protože:

- Svěřenský fond je entitou bez právní osobnosti (subjektivity).
- Přestavuje autonomní majetek bez vlastníka vyčleněný zakladatelem k naplňování konkrétního účelu a spravovaný svěřenským správcem.
- Svěřenský správce nesplňuje podmínky pro to, aby byl sám oprávněným žadatelem, neboť není vlastníkem ani stavebníkem předmětné nemovitosti, je pouze správcem majetku vloženého do svěřenského fondu.
- Vlastníkem není ani svěřenský fond, neboť není samostatným subjektem práva, a není proto ani možné, aby byl oprávněným žadatelem o dotaci“.

Dopis zároveň obsahoval poučení, že „[p]roti ukončení administrace žádosti je možné v souladu s čl. 13 odst. 1 a 2 Směrnice podat Fondu námitku, a to ve lhůtě 15 kalendářních



dní ode dne prokazatelného doručení oznámení o ukončení administrace žádosti žadateli. Námitky žadatel podává Fondu výhradně v listinné podobě, a to na adresu Státní fond životního prostředí ČR, Olbrachtova 2006/9, 140 00 Praha 4. Obálku viditelně označte heslem „NZÚ - Námitka proti ukončení administrace“ a číslem žádosti. Na později podané námitky nebude brán zřetel“.

C. Hodnocení věci ochránkyní

C.1 Povaha svěřenského fondu, role svěřenského správce a jejich postavení jako žadatele o dotaci

C.1.1 Povaha svěřenského fondu, role svěřenského správce v obecné rovině

Soukromoprávní úprava

Nelze opomenout § 17 nového občanského zákoníku, který stanoví, že **práva může mít a vykonávat jen osoba**. Povinnost lze uložit jen osobě a jen vůči ní lze plnění povinnosti vymáhat. Osoby mají tedy **právní osobnost** (právní subjektivitu), tzn. způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti. Osoba může být jen fyzická a právnická. Pro jednání fyzické osoby je nezbytná její **svéprávnost** (způsobilost právně jednat). Právnická osoba svéprávnost nemá, jde o organizovaný útvar, za který jedná její zástupce.⁴

Svěřenský fond je právní útvar dle nového občanského zákoníku. Souhlasím s ministerstvem, že je **entitou bez právní osobnosti a nemá ani svéprávnost**. Jde o vyčleněný majetek, vybavený řadou vlastností právnické osoby (přesto bez výslovného přiznání právní osobnosti). Majetek není ve vlastnictví nikoho, i když je vnímán jako majetek fondu.⁵

K tomuto majetku **vykonává vlastnická práva jeho správce**. Na povinnosti svěřenského správce se podpůrně použijí povinnosti správce cizího majetku (§ 1411 a násl. nového občanského zákoníku), např. je povinen spravovat majetek **s péčí řádného hospodáře**. Náleží **mu plná správa majetku** ve svěřenském fondu. Správce je zapsán jako vlastník ve veřejném seznamu (s poznámkou „svěřenský správce“). Majetek může i zcizovat. Povinností správce je šetřit a rozmnožovat podstatu svěřenského fondu, dbát o naplňování jeho účelu a respektovat práva obmyšlených. Má s majetkem investorsky nakládat.⁶ „Je povinen dbát o rozmnožení a uplatnění majetku v zájmu obmyšleného..., nemůže se uspokojit s uchováním (hodnoty) majetku, ale **musí usilovat o jeho růst**. Se spravovaným majetkem přitom může činit vše, co je (podle jeho názoru) nutné a užitečné (§ 1410).“⁷

4 Vedle toho nový občanský zákoník počítá s tzv. přičitatelností práv či povinností, pokud adresát není osobou: „Zřídí-li někdo právo nebo uloží-li povinnost tomu, co osobou není, přičte se právo nebo povinnost osobě, které podle povahy právního případu náleží.“

5 SVETKA, Jiří a kol. Občanský zákoník: komentář. Svazek I, (§ 1 až 654). Praha: Wolters Kluwer, 2014. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. Rekodifikace. ISBN 978-80-7478-370-8. K § 17.

6 Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku.

7 Fiala, R. a kol. Občanský zákoník: komentář. Svazek III. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-546-7. S. 1226.



Správce jedná **vlastním jménem na účet fondu**. Toto jednání občanský zákoník blíže nedefinuje. Inspiraci lze hledat u komisionářské smlouvy dle dříve účinného zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, ve které se komisionář zavazoval, že zařídí vlastním jménem pro komitenta na jeho účet určitou obchodní záležitost. „Skutečnost, že komisionář jedná na účet komitenta, ... znamená, že hospodářský výsledek spojený s uskutečněním obchodní záležitosti se přičítá komitentovi. Případný zisk nebo ztráta z uskutečnění obchodní záležitosti tudíž jdou zcela ve prospěch komitenta nebo na jeho vrub.“⁸ Obchodní zákoník výslovně stanovil, že „[z] jednání komisionáře nevznikají komitentu ve vztahu k třetím osobám ani práva ani povinnosti“.⁹ Obdobným způsobem jedná i svěřenský správce na účet svěřenského fondu (viz dále).¹⁰

Jelikož svěřenský fond nemá právní osobnost, **práva a povinnosti spojená s majetkem** by měla **přecházet** na správce fondu (např. nájem).¹¹ „V případě uzavření např. nových nájemních smluv bude „na straně svěřenského fondu“ jako účastník smlouvy uveden svěřenský správce s označením, že se jedná o svěřenského správce daného svěřenského fondu (např. Petr Novák, svěřenský správce „Dobré bydlení, svěřenský fond“).“¹² Jednáním správcí **nevzniká osobní povinnost ze závazku**, který ujednal s jinou osobou na účet fondu, je-li zjevné, že správce jedná na účet svěřenského fondu.¹³

Odborná literatura doplňuje, že v případě žaloby bude **žalovaným svěřenský správce**, a to s odkazem na § 79 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (nikoliv jako „osobní“ dlužník,¹⁴ ale jako správce). V žalobě je však „třeba vymezit, že je žalován jako správce svěřenského fondu“.¹⁵ Rovněž v případě neplnění peněžitého závazku, se jej lze domoci v exekuci. „Majetek ve svěřenském fondu lze postihnout v rámci řízení o výkon rozhodnutí, případně v rámci exekučního řízení, jak vyplývá mj. i z ustanovení § 267b odst. 2 o. s. ř., které představuje procesní reflexi zavedení institutu svěřenského fondu.“¹⁶

Na základě uvedených informací se domnívám, že při jednání svěřenského správce není rozhodující, že svěřenský fond nemá svéprávnost. Může za něj jednat správce, obdobně

8 rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. května 2012, č. j. 5 Afs 23/2011-109. Dostupný na: www.nssoud.cz

9 ustanovení § 581 obchodního zákoníku

10 Pro tyto účely je irrelevantní, že komitent, na rozdíl od svěřenského fondu má právní osobnost a svéprávnost.

11 PONDIKASOVÁ, Tereza. Právní jednání týkající se majetku ve svěřenském fondu - vybrané otázky. Rekodifikace. 2015, 2015(4).

12 tamtéž.

13 S ohledem na zásadu přičitatelnosti (viz poznámka pod čarou č. 4) by ani smlouva, ve které by jako strana byl označen svěřenský fond, neměla být z tohoto důvodu neplatná.

14 Nemá „osobní povinnost“.

15 PONDIKASOVÁ, Tereza. Právní jednání týkající se majetku ve svěřenském fondu - vybrané otázky. Rekodifikace. 2015, 2015(4).

16 tamtéž.



jako zástupce za právnickou osobu.¹⁷ Při jednání správce na účet fondu by nemělo hrát roli ani to, že svěřenský fond nemá právní osobnost. Práva a povinnosti ze závazků vzniknou správci,¹⁸ a proto i on je pasivně legitimován v případné žalobě. Pochybnosti ministerstva, zda fond, či správce by měly pasivní legitimitu, tak nejsou namístě.

Veřejnoprávní úprava

Stát ukládá svěřenskému fondu řadu povinností:

- je poplatníkem daně z příjmů právnických osob [17 odst. 1 písm. f) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů],
- pro účely DPH se na něj hledí jako na právnickou osobu [§ 4b odst. 2 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů],
- je poplatníkem daně z pozemků a daně ze staveb [§ 3 odst. 2 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů],
- má registrační povinnost dle jednotlivých daňových zákonů,
- vede účetnictví [§ 1 odst. 2 písm. i) zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů], podle § 4a odst. 1 zákona o účetnictví za vedení účetnictví i za sestavení účetní závěrky a za plnění ostatních povinností odpovídá svěřenský správce,
- má povinnost za daných kritérií ověřovat každou svou řádnou a mimořádnou účetní závěrku auditorem [§ 20 odst. 1 písm. e) zákona o účetnictví].

V § 20 odst. 1 zákon č. 280/2009 Sb., **daňový řád**, ve znění pozdějších předpisů, je uvedeno, že „[d]aňovým subjektem je osoba, kterou za daňový subjekt označuje zákon, jakož i osoba, kterou zákon označuje jako poplatníka nebo jako plátce daně“. Např. § 17 zákona o daních z příjmů stanoví, že poplatníkem daně z příjmů právnických osob je i svěřenský fond dle občanského zákoníku, v § 3 odst. 2 zákona o dani z nemovitých věcí je stanoveno, že svěřenský fond je poplatníkem daně z pozemků. **Svěřenský fond je tak daňovým subjektem.** Dále v § 20 odst. 3 daňového řádu je stanoveno, že „[o]soby ustanovené podle zákona, které plní povinnosti stanovené daňovým subjektům, zejména osoba spravující pozůstalost, svěřenský správce a insolvenční správce, mají stejná práva a povinnosti jako daňový subjekt“. Generální finanční ředitelství ve výše uvedené informaci konstatovalo, že **svěřenský fond je daňovým subjektem a v daňovém řízení se na něj hledí jako na právnickou osobu.** Povinnost svěřenského fondu plní jeho správce.

Pro porovnání správní řád pozici svěřenského fondu či jeho správce vůbec neupravuje.

Z uvedeného shrnutí je patrné, že ačkoliv svěřenský fond není osobou a nemá právní osobnost a ani svéprávnost, často má fakticky práva a povinnosti. V občanském právu bude stranou smluv vztahujících se k majetku ve svěřenském fondu svěřenský správce, a dokonce svěřenský správce může být z plnění povinností týkajících se svěřenského

¹⁷ Znovu zdůrazňuji, že ani právnická osoba nemá svéprávnost, přesto za ni její zástupce běžně jedná (např. jednatel za společnost s ručením omezeným).

¹⁸ Ale ne jako jeho osobní povinnost.



fondu žalován a na majetek ve fondu může být vedena exekuce. Oproti tomu finanční správa se vydala cestou, že svěřenský fond označila za daňový subjekt. Považuje jej pro účely daní za právnickou osobu, jejíž povinnosti ze zákona je povinen plnit svěřenský správce.

C.1.2 Svěřenský fond, resp. jeho správce, jako žadatel o dotaci „Nová zelená úsporám Rodinné domy“

V daném případě šlo o dotaci z podprogramu Ministerstva životního prostředí, který vznikl na **podporu energeticky úsporné rekonstrukce rodinných domů, výměnu nevyhovujících zdrojů na vytápění a využívání obnovitelných zdrojů energie**. Jeho hlavním cílem je „zlepšení stavu životního prostředí snížením produkce emisí znečišťujících látek a skleníkových plynů (především emisí CO₂), dále pak úspora energie v konečné spotřebě a stimulace ekonomiky ČR s dalšími sociálními přínosy, kterými jsou například zvýšení kvality bydlení občanů, zlepšení vzhledu měst a obcí, nastartování dlouhodobých progresivních trendů“.¹⁹ Obdobně je cíl vymezen již ve zmíněné směrnici ministerstva č. 2/2015.

Podle závazných pokynů pro žadatele mohl o dotaci žádat „**pouze vlastník nebo stavebník rodinného domu** (jak fyzická osoba, tak i právnická osoba) podléhající daňové povinnosti podle zákona č. 338/1992, o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů (včetně vlastníků od daně ze staveb a jednotek osvobozených dle ustanovení § 9 tohoto zákona)“.²⁰

Závazné pokyny neobsahují žádnou definici pojmu vlastník či stavebník. **Vlastník** není definován v žádném právním předpisu. Z nového občanského zákoníku lze dovodit, že má jít o osobu (právnickou či fyzickou), které patří určité vlastnictví. Jde o provedení čl. 11 Listiny základních práv. Pojem **stavebník** lze nalézt v několika předpisech. Definice je uvedena v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Označuje se jím v § 2 odst. 2 písm. c) osoba, „která pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, jakož i její právní nástupce“ a dále osoba, „která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti; stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby“. Opět se má tedy jednat o osobu.

Při hodnocení, kdo je oprávněným žadatelem o dotaci v rámci programu „Nová zelená úsporám Rodinné domy“ je nutné vycházet i ze zákona č. 388/1991Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a správního řádu, který se aplikuje podpůrně.²¹ Stranou nemohu nechat ani směrnici ministerstva č. 2/2015.

19 O programu. In: Nová zelená úsporám [online]. [cit. 2016-07-27]. Dostupné z: <http://www.novazelenausporam.cz/zadatele-o-dotaci/rodinne-domy/3-vyzva-rodinne-domy/o-programu-3-vyzva/>

20 bod 2.1 1) závazných pokynů pro žadatele

21 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2011, č. j. 1 As 22/2011-64, dostupný na: www.nssoud.cz. NSS se vyjadřoval k aplikaci správního řádu na rozhodování o dotaci z Podpůrného a garančního



Směrnice ministerstva č. 2/2015 doplňuje, že žadatel musí mít právo nakládat s nemovitostí v plném rozsahu a není omezeno, např. soudcovskou či exekutorskou zástavou. **Zákon o Státním fondu životního prostředí České republiky** v § 4 odst. 2 stanoví, že „[p]rostředky z Fondu se poskytují žadatelům za podmínek stanovených statutem a směrnici“. Dále se v § 4 odst. 3 stanoví, že „[ž]adatelé (právnícké a fyzické osoby) předkládají žádosti Fondu“. Statut²² však bližší podmínky nestanoví. Jestliže řízení o žádosti o dotaci je nutné chápat jako **správní řízení**,²³ je nutné i žadatele o dotaci chápat jako **žadatele ve smyslu § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu**. Dle § 29 správního řádu má procesní způsobilost každý v takovém rozsahu, v jakém mu zákon přiznává svéprávnost. V § 30 je stanoveno, že jménem právnické osoby činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle zvláštního zákona.²⁴

Z předchozích odstavců je evidentní, že právní předpisy (vyjma daňových předpisů) výslovně nepočítají s tím, že by svěřenský fond měl být subjektem práv a povinností. Často výslovně stanoví, že subjektem práv a povinností je **osoba, která má právní osobnost** (způsobilost mít práva a povinnosti). Nabízí se však otázka, zda je takový stav udržitelný i v případě, že nový občanský zákoník umožňuje založit novou entitu bez právní osobnosti a bez subjektivity. Neměl by v některých případech být pojem osoba chápán širěji a zahrnut do něj i svěřenský fond, jak učinily výslovně daňové předpisy? Případně neměl by svěřenský správce být automaticky připuštěn jako subjekt práv a povinností týkajících se majetku ve svěřenském fondu?²⁵ Např. pokud správce vykonává veškerá práva vlastníka, neměl by tedy pod pojem vlastník spadat i správce fondu, pokud jde o majetek ve svěřenském fondu?

Pokud by tomu tak nebylo, ani ve **správním řízení** (kde chybí zvláštní úprava) **by svěřenský fond, resp. jeho správce nebylo možné považovat za účastníka řízení**. Pak by majetek ve svěřenském fondu nemohl být ani stavebně upravován, protože by nebylo možné získat na tuto činnost stavební povolení a ani by nebylo možné provést ohlášení stavebního záměru. Další otázkou může být např. to, kdo by v případě nemovitosti ve svěřenském fondu byl povinen odstranit stavbu či provést nutné zabezpečovací práce dle § 135 odst. 1 a 2 stavebního zákona,²⁶ když dle jeho znění tyto práce může stavební úřad nařídit vlastníku nemovitosti? Výše naznačený výklad by vedl k absurdnímu závěru, že nikomu.

rolnického a lesnickému fondu, a. s. Dospěl k závěru, že na rozhodování o žádosti je nutné aplikovat správní řád, a připustil tak možnost podat odvolání proti rozhodnutí, kterým byla (částečně) zamítnuta žádost o podporu.

22 Status Státního fondu životního prostředí vydaný ministrem životního prostředí Mgr. Richardem Brabcem dne 16. května 2016, č. j. 1157/M/16 28325/ENV/16. Dostupný na: https://www.sfzp.cz/soubor-ke-stazeni/56/17047-priloha_c_j_35469_env_16_1.pdf

23 srov. výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. dubna 2011, č. j. 1 As 22/2011-64, dostupný na: www.nssoud.cz

24 Poznámka pod čarou odkazuje na § 21 občanského soudního řádu.

25 Obdobně jako v soukromém právu má být účastníkem smluv týkajících se majetku ve fondu.

26 Ustanovení § 135 odst. 1 a 2 stavebního zákona:

(1) Stavební úřad nařídí vlastníku stavby neodkladné odstranění stavby a zabezpečí její odstranění, jsou-li ohroženy životy osob nebo zvířat tím, že stavba hrozí zřícením.



Přestože závazné pokyny pro žadatele ani použitelná právní úprava výslovně neumožňují čerpání dotace svěřenskému fondu ani jeho správci, mám za to, že je možné, aby i na majetek svěřenského fondu byla čerpána dotace „Nová zelená úsporám Rodinné domy“. Svoje tvrzení opírám zejména o následující argumenty:

- **cíl dotace** – je evidentní, že pokud by majetek splňoval ostatní podmínky dotace, finanční podpora jeho rekonstrukce by k naplnění cíle přispěla stejně jako v případě, že by byl ve vlastnictví fyzické nebo právnické osoby;
- **postavení svěřenského správce**, který vykonává k majetku ve fondu **všechna oprávnění vlastníka**, současně je povinen o něj pečovat s **pečí řádného hospodáře** a je povinen usilovat o jeho **růst**. Je tak naplněna i podmínka směrnice – **svěřenský správce má právo nakládat s nemovitostí v plném rozsahu**. Vykonává všechna oprávnění **vlastníka**, proto by za něj měl být považován. Pokud má plnit svoje povinnosti, tak nutně v určitých případech musí být i účastníkem stavebního řízení, a měl by být považován i za **stavebníka**;
- **možnost podat žalobu a provést výkon rozhodnutí**. Jak bylo výše uvedeno, i proti svěřenskému správci lze podat žalobu a proti majetku ve fondu lze vést exekuci. Proto argument ministerstva, že by bylo obtížné získávat dotaci zpět po zjištění nedostatků v rámci veřejnoprávní kontroly, neobstojí;
- **svěřenský fond podléhá daňové povinnosti dle zákona o dani z nemovitých věcí** – je tedy naplněn i poslední požadavek na žadatele dle závazných pokynů (povinnosti za něj plní jeho správce).

Nejasné z hlediska právně teoretického zůstává, zda by **žadatelem měl být svěřenský fond, či jeho správce**. Osobně se domnívám, že bez zvláštní úpravy spíše správce, který je nadán právní osobností i svéprávností, obdobně, jako by byl účastníkem nájemní smlouvy (viz výše). K jeho jménu by v žádosti o dotaci i v rozhodnutí o žádosti pak mělo být výslovně uvedeno, že jde o svěřenského správce, aby bylo i z rozhodnutí patrné, že nejde o jeho osobní právo na dotaci, ale o právo související s majetkem, který spravuje.

Mám za to, že svěřenský správce splňuje výše uvedené podmínky pro žadatele. Tento závěr, podle mého názoru, vychází z právního řádu jako celku a odpovídá účelu právní úpravy, v jejímž smyslu musejí být podmínky dotace vykládány. Použitý pojem vlastník musí být vykládán tak, že zahrnuje i svěřenského správce, který vykonává veškerá práva vlastníka. Svěřenský správce by měl být i stavebníkem. Svěřenský fond navíc podléhá daňové povinnosti dle zákona o dani z nemovitých věcí (povinnosti za něj plní správce).

V úvahu připadá i řešení v podobě **dotváření práva**²⁷ jako druh nalézání práva praeter legem (za použití analogie), jako způsob překonání mezery v právu,²⁸ pokud by absence

(2) Stavební úřad nařídí vlastníku stavby provedení nutných zabezpečovacích prací, jestliže stavba svým technickým stavem ohrožuje zdraví a životy osob nebo zvířat, není-li nutné ji neodkladně odstranit.

27 Viz MELZER, Filip. Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2010, xviii, 276 s. ISBN 9788074001499.

28 I Ústavní soud uznal dotváření práva za legitimní nástroj nalézání práva, např. nález sp. zn. IV. ÚS 301/05, ze dne 13. listopadu 2007, nález sp. zn. II. ÚS 98/95, ze dne 5. června 1996 (srov. MELZER, Filip. Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2010, xviii. S. 218).



uvedení svěřenského fondu jako žadatele o dotaci, zejména v zákoně o Státním fondu životního prostředí České republiky, byla shledána jako prává mezera v právní úpravě. Po „dotvoření práva“ by účastníkem mohl být i přímo svěřenský fond (stejně jako v daňovém řízení). Podle mého názoru však tato metoda není nezbytná, neboť správce fondu může na účet fondu jednat i dle výslovné textace nového občanského zákoníku.

Zajisté tato nová entita otevírá mnoho právních problémů. Avšak, podle mého názoru, není možné s majetkem ve svěřenském fondu spojovat jen veřejnoprávní povinnosti (nevýhody) a žádná veřejná práva (výhody). Pokud majetek ve svěřenském fondu odpovídá cíli dotace, neshledávám důvod, proč by svěřenský správce, který má za něj dle nového občanského zákoníku jednat, nemohl žádat o její poskytnutí.²⁹ Stěžovatel jako svěřenský správce by tak měl být oprávněným žadatelem o dotaci v rámci podprogramu „Nová zelená úsporám Rodinné domy“. Jeho vyloučení z okruhu žadatelů považuji za neodůvodněnou nerovnost. Zda konkrétní svěřenský správce získá dotaci, bude samozřejmě záležet na tom, stejně jako u ostatních žadatelů, zda splní ostatní stanovené podmínky dotace.

Jsem si vědoma toho, že Ministerstvo může nastavit podmínky pro dotaci v rámci svého politického rozhodování (tedy může v rámci politické strategie nastavit, komu a za jakých podmínek dotaci poskytne). Ministerstvo proto může i nastavit odchylná pravidla omezující okruh těch, kdo mohou žádat o dotaci. Mám však za to, že obecně z poskytování dotací nelze vyloučit svěřenské fondy a jejich správce, a to pouze na základě tvrzení, že fond nemá právní osobnost ani svéprávnost a že není vlastníkem předmětných nemovitostí.

C.1.3 Rozpočtová pravidla

Dotace ze státního fondu, jak dovodila judikatura,³⁰ nejsou dotacemi ze státního rozpočtu. Na poskytování dotací z těchto fondů se proto nevztahují rozpočtová pravidla.³¹ Ustanovení § 7 rozpočtových pravidel, stanovující, komu je možné poskytnout dotaci ze státního rozpočtu, tak není pro daný případ relevantní. Nicméně i zde vzniká prostor pro úvahy, zda by dotace ze státního rozpočtu neměly být přístupny svěřenským fondům, tj. nové formě entity, která může být založena teprve s účinností nového občanského zákoníku, resp. jejich správci. Lze k tomu dojít výkladem zákona, resp. dotvářením práva (viz výše), neboť svěřenský správce je (právníčkou či fyzickou) osobou, která by na účet fondu mohla získat dotaci. Tato úvaha však míří spíše na Ministerstvo financí.

29 Z logiky věci je patrné, že o tento typ dotace nebude moci žádat správce takového svěřenského fondu, který představuje pouze (nějakou) pohledávku.

30 Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2013, č. j. 7 As 173/2012-44, Státní fond životního prostředí „...je samostatnou právníčkou osobou, která má vlastní rozpočet (ust. § 2a zákona o SFŽPČR). Výdaje z rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky tedy nejsou výdaji státního rozpočtu“.

31 Rozpočtová pravidla se vztahují na poskytování dotací státnímu fondu do jeho rozpočtu, nikoliv však již na to, jak dotace rozdělují dále.



C.2 Procesní postup

Jak už jsem výše upozorňovala, judikatura Nejvyššího správního soudu dospěla k závěru, že **poskytování dotací ze státního fondu podléhá správnímu řádu**. K tomuto závěru došla také RNDr. Jitka Seitlová, tehdejší zástupkyně veřejného ochránce práv, ve svém šetření vedeném pod sp. zn. 4110/2012/VOP,³² ve kterém přistoupila k sankci informováním veřejnosti.³³

Také vyřizování žádosti o poskytování dotace probíhá ve správním řízení.³⁴ Při nevyhovění žádosti by tak mělo být vydáno správní rozhodnutí, proti kterému je možné podat odvolání. Jak však vyplývá ze závazných pokynů pro příjemce a z doručeného oznámení o vyloučení z administrace, **rozhodování o žádosti stále není v souladu se správním řádem**.

Namísto formálního **rozhodnutí ministra**³⁵ o zamítnutí žádosti žadatelé obdrží pouze **oznámení státního fondu** (které obsahuje odůvodnění a poučení o možné obraně). Oznámení státního fondu o vyloučení z administrace však nemůže nahradit zmíněné rozhodnutí ministra. **Lze proto konstatovat, že ministr zůstává nečinný, jestliže nerozhodne o podané žádosti**. Pokud by však toto oznámení státního fondu bylo považováno z materiálního hlediska za rozhodnutí, je nutné je označit za **nicotné**,³⁶ neboť je **vydal věcně nepříslušný správní orgán** (§ 77 odst. 1 správního řádu).

Rovněž namísto **námitek** (které předpokládá poučení v oznámení o vyloučení žádosti z administrace) by opravným prostředkem proti rozhodnutí ministra o zamítnutí žádosti měl být **rozklad**. O **rozkladu** by měl v souladu s § 152 odst. 2 správního řádu rozhodnout ministr. Upozorňuji také na to, že ze zákona má rozklad odkladný účinek.

S ohledem na uvedené považuji za důležité upravit proces rozhodování o dotaci tak, aby v otázkách, které neupravuje jinak speciální zákon, odpovídal úpravě správního řádu. Zdůrazňuji, že pokud by mělo dojít k odklonu od správního řádu, musel by **jiný zákon** stanovovat **jiný postup**. **Nestačí nastavit jiný postup zásadami pro žadatele** (tedy dokumentem státního fondu) **ani směrnici ministerstva**.

D. Závěry

Ministerstvo životního prostředí pochybilo tím, že nepřipustilo stěžovatele – svěřenského správce – jako žadatele o dotaci v rámci podprogramu „Nová zelená

32 zpráva o šetření, závěrečné stanovisko i sankce jsou zveřejněny v Evidenci stanovisek ochránce. Dostupné na: <http://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search>

33 ustanovení § 20 odst. 2 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv

34 Podrobněji se této problematice věnuje můj zástupce JUDr. Stanislav Křeček v šetření vedeném pod sp. zn. 6329/2012/VOP. Zpráva o šetření, závěrečné stanovisko i sankce jsou zveřejněny v Evidenci stanovisek ochránce. Dostupné na: <http://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search>. I když šlo o jiný typ dotace, JUDr. Stanislav Křeček dospěl k závěru, že v daném případě bylo nutné aplikovat správní řád na rozhodování o žádosti o dotaci.

35 ustanovení § 1 odst. 5 zákona o Státním fondu životního prostředí České republiky

36 srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. května 2015, č. j. 3 A 121/2012-83. Dostupný na: www.nssoud.cz



úsporám Rodinné domy“ na základě 3. výzvy k podávání žádostí, neboť svěřenský správce by měl být oprávněným žadatelem i za současného znění podmínek dotace.

Ministerstvo životního prostředí a ministr životního prostředí pochybili při nastavení procesu rozhodování o žádostech o dotaci v rámci uvedeného podprogramu, neboť není v souladu se správním řádem. V případě nevyhovění žádosti o dotaci má být vydáno rozhodnutí ministra o zamítnutí žádosti o dotaci a proti němu má být obrana v podobě rozkladu, o kterém opět rozhoduje ministr. Namísto toho žadatelé obdrží neformální vyjádření státního fondu o vyloučení žádosti z administrace s poučením o možnosti podat námitky, o kterých rozhoduje státní fond.

Zprávu zasílám Mgr. Richardu Brabcovi, ministroví životního prostředí, a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli a na vědomí i Státnímu fondu životního prostředí ČR a Ministerstvu financí jako gestorů rozpočtových pravidel.

Brno 5. září 2016

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)