

## **Průběžná zpráva o šetření veřejného ochránce práv**

### **ve věci dotací z Programu Zelená úsporám**

---

#### **A - Důvod zahájení šetření**

Veřejný ochránce práv JUDr. Pavel Varvařovský zahájil na základě informací z podnětů občanů, kteří se na veřejného ochránce práv obracejí v záležitosti dotací z Programu Zelená úsporám, šetření z vlastní iniciativy, zejména se zaměřením na proces zamítnutí žádostí z tohoto programu.

V rámci toho, že veřejný ochránce práv využil možnosti, kterou mu dává zákon o veřejném ochránci práv,<sup>1</sup> a přenesl na mě některé oblasti své působnosti, provedla jsem vlastní šetření já.

Se žádostí o sdělení informací jsem se obrátila na ministra životního prostředí (dále také „ministr“).

#### **B - Skutková zjištění**

Ve výzvě ministru jsem konstatovala, že ochránci je známa praxe, kdy v případě shledání nedostatku podané žádosti je žadatel vyzván k jejich odstranění. Následně je vydáno buď rozhodnutí ministra o přiznání dotace, nebo rozhodnutí ministra o zamítnutí žádosti o dotaci s poučením o možnosti podání námitek, které je nutno uplatnit u Ministerstva životního prostředí (dále také „MŽP“ nebo „ministerstvo“) prostřednictvím Státního fondu životního prostředí (dále také „SFŽP“), a to ve lhůtě 5 pracovních dnů. V případě podaných námitek je následně žadatel písemně ze strany SFŽP vyrozuměn o tom, že námitkám proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti se nevyhovuje (samozřejmě za předpokladu, že námitce nebylo vyhověno), neboť ministerstvo posoudilo námitky a důvody, pro které byla žádost zamítnuta, a došlo k závěru, že rozhodnutí o zamítnutí žádosti bylo vydáno v souladu s podmínkami Programu Zelená úsporám, a toto rozhodnutí potvrdilo. Ochránci není známo, že by byli žadatelé o dotaci vyrozuměni o konkrétním způsobu vyřízení svých námitek.

Ministra jsem proto požádala o objasnění zejména následujících informací:

- v jakém procesním režimu se řízení o zamítnutí dotace pohybuje, jakými předpisy a dokumenty se tento proces řídí - zejména ve vztahu ke správnímu řádu včetně toho, v jakém rozsahu správní řád na uvedený proces dopadá,
- z jakého ustanovení a předpisu vyplývá institut podávání námitek proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti,
- jaký je procesní režim hromadného rozhodnutí o vypořádání námitek,

---

<sup>1</sup> Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

- zda toto rozhodnutí obsahuje odůvodnění ve vztahu k námitkám jednotlivých žadatelů,
- zda jsou žadatelé účastníky řízení,
- zda je žadatelům vlastní rozhodnutí doručováno.

Z vyjádření ministra vyplývá následující.

Při zamítnutí dotace se ministerstvo řídí platnými právními předpisy, zejména ustanovením § 4 odst. 1 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí, v platném znění, dále čl. 2 a 4 Směrnice MŽP č. 9/2009, o poskytování finančních prostředků ze SFŽP ČR v rámci Programu Zelená úsporám, ve znění dodatků (dále také „Směrnice“), a ustanovením § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, v platném znění. V návaznosti na uvedené právní předpisy se podle názoru ministerstva na rozhodování o poskytnutí, resp. neposkytnutí, dotace nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Tento závěr je dle ministra podpořen rovněž judikaturou Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 19. 8. 2010, čj. 2As 52/2010-59, publikovaný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

Na základě podkladů dodaných k jednotlivým žádostem od SFŽP, zejména informací o jednotlivých žádostech a vyřízení jejich nedostatků podle textu čl. 3 odst. 4 Směrnice, a na základě projednání Radou Fondu, vydává ministr rozhodnutí o zamítnutí dotace. Toto rozhodnutí je hromadné (čl. 5 Směrnice) a žadatelům je doručováno vyznění o tomto rozhodnutí s uvedením důvodů, pro které ministr rozhodl dotaci neposkytnout a žádost zamítnout.

Při rozhodování o poskytnutí, resp. neposkytnutí, dotace je dle ministra zapotřebí dodržovat základní zásady správního rozhodování stanovené v ustanoveních § 2 až § 8 správního řádu. Ministr uvedl, že dle jeho názoru jsou tato pravidla při rozhodování o poskytnutí, resp. neposkytnutí, podpory v plném rozsahu respektována.

S ohledem na to, aby byl žadatelům dán maximální prostor uplatnit veškeré skutečnosti rozhodné pro poskytnutí dotace, a to nad rámec (z pohledu ministra dostatečně vstřícného) postupu dle ustanovení čl. 3 odst. 4 Směrnice, a rovněž s ohledem na vícestupňovou kontrolu posouzení žádostí, byla na doporučení odborníků do rozhodnutí o zamítnutí dotace zařazena možnost podání námitek proti tomuto rozhodnutí. Podání námítka není institutem, který by byl jakkoli upraven v předpisech týkajících se poskytování podpory z Programu Zelená úsporám, možnost podání námítka a lhůta jejího podání jakož i vyřízení je stanovena pouze v rozhodnutí o zamítnutí dotace.

Námítka každého žadatele jsou podkladem pro opětovné posouzení každé žádosti zvlášť, a to principem čtyř očí. K potvrzení správnosti zamítnutí, resp. neakceptaci námitek, se vyjadřují vždy dva lidé, složitější nebo nejednoznačné případy jsou projednávány komisionálně, za účasti ombudsmanky Programu Zelená úsporám. Návrh na vypořádání námítka (akceptace - neakceptace) pak podobně jako zamítnutí projednává Rada SFŽP a schvaluje ministr.

Stejně jako při rozhodnutí o zamítnutí dotace, tak také při rozhodnutí o vyřízení námitek postupuje ministerstvo obdobně jako v případě kladného rozhodování o poskytnutí dotace, tj. vydává hromadné či tzv. skupinové rozhodnutí (viz čl. 5 Směrnice). O výsledku rozhodnutí jsou žadatelé vyznění fondem bez konkrétního odůvodnění, jež je žadatelům poskytováno na vyžádání, neboť velká část námitek proti zamítnutí je spíše mentorického charakteru. Každá žádost o odůvodnění neakceptace námítka je podrobně vypořádána písemnou formou.

## C - Právní hodnocení

SFŽP byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb., o SFŽP. Dle něj je SFŽP jinou státní organizací (s odkazem na již zrušený hospodářský zákoník).<sup>2</sup> O poskytování prostředků z fondu rozhoduje dle ustanovení § 1 odst. 5 ministr životního prostředí. Co tvoří příjmy fondu, stanoví ustanovení § 2 odst. 1 (mimo jiné poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových, poplatky podle zákona o odpadech, dotace ze státního rozpočtu, další příjmy stanovené obecně závaznými právními předpisy). Mezi tyto další příjmy stanovené zvláštními předpisy patří zejména příjmy získané z prodeje emisních jednotek (ustanovení § 12a zákona č. 695/2004 Sb.).<sup>3</sup> Právě z příjmů získaných z emisních jednotek (kreditů) Kjótského protokolu o snižování emisí skleníkových plynů je podpora v Programu Zelená úsporám poskytována.

Ve zprávě o hospodaření fondu za rok 2011 uveřejněné na internetu je uvedeno:

„Příjmy Fondu jsou tvořeny především z plateb za znečišťování nebo poškozování jednotlivých složek životního prostředí, ze splátek poskytnutých půjček a jejich úroků a výnosů z uložených disponibilních prostředků na termínovaných vkladech a dotací ze státního rozpočtu na úhradu výdajů vynaložených z technické asistence programů Evropské unie na jejich administraci. **Tyto příjmy tvoří součást státního rozpočtu České republiky.**“

Proces přidělování a rozhodování o poskytnutí dotace není v zákoně o SFŽP speciálně komplexně blíže upraven. V zákoně je pouze uvedeno, že Rada Fondu posuzuje návrhy na poskytnutí prostředků z Fondu a doporučuje ministrovi výši čerpání pro jednotlivé konkrétní případy, přičemž vychází ze zásad ochrany životního prostředí České republiky (ustanovení § 1 odst. 9). Dále je v ustanovení § 4 stanoveno:

- (1) Na poskytnutí prostředků z Fondu není právní nárok.
- (2) Prostředky z Fondu se poskytují žadatelům za podmínek stanovených statutem a směrnicí. Základním principem je objektivní posouzení žádosti z hlediska ekologické a ekonomické výhodnosti a celospolečenských zájmů.
- (3) Žadatelé (právnícké a fyzické osoby) předkládají žádosti Fondu. Součástí žádosti je odborný posudek, který doplní Fond vlastním stanoviskem. Žádost posuzuje Rada Fondu.
- (4) Poskytnuté prostředky z Fondu musí být vráceny zpět do Fondu, jestliže nebyly použity v souladu s podmínkami určenými podle odstavce 2 nebo jestliže účel pro poskytnutí prostředků odpadl.

Zákon tedy předpokládá vydání statutu a směrnice, v nichž bude postup blíže upraven. V daném případě se jedná o směrnici Ministerstva životního prostředí č. 9/2009, ve znění pozdějších dodatků, v níž jsou stanovena další pravidla. V zákoně ani ve směrnici není uvedeno, zda se na proces rozhodování ministra vztahuje správní řád, či nikoliv, ani v jakém rozsahu.

<sup>2</sup> Nejedná se o organizační složku státu dle zákona o majetku České republiky.

<sup>3</sup> Ustanovení § 12a odst. 3: Prostředky získané z prodeje jednotek přiděleného množství jsou příjmem Státního fondu životního prostředí. Takto získané prostředky lze použít pouze na podporu činností a akcí vedoucích ke snižování emisí skleníkových plynů.

Ministerstvo životního prostředí uvádí, že se mimo jiné při zamítnutí dotace řídí ustanovením § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Toto ustanovení aktuálně stanoví následující:

#### Ustanovení § 14

- (1) Na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc **není právní nárok**, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.
- (2) Dotaci nebo návratnou finanční výpomoc **ze státního rozpočtu** může poskytnout **ústřední orgán státní správy, Úřad práce České republiky, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky, Technologická agentura České republiky nebo organizační složka státu, kterou určí zvláštní zákon** (dále také „poskytovatel“).
- (3) O poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci rozhoduje poskytovatel na základě žádosti příjemce. Žádost o dotaci nebo návratnou finanční výpomoc obsahuje ...
- (4) **Vyhoví-li** poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí, které obsahuje:
  - a) jméno, popřípadě jména, příjmení, datum narození, rodné číslo, bylo-li přiděleno, a adresu trvalého pobytu, je-li příjemce dotace nebo návratné finanční výpomoci fyzickou osobou a je-li tato fyzická osoba podnikatelem, také identifikační číslo; název, adresu sídla a identifikační číslo osoby, je-li příjemce dotace nebo návratné finanční výpomoci právnickou osobou,
  - b) název a adresu poskytovatele,
  - c) poskytovanou částku nebo částku, do jejíž výše může být dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta,
  - d) účel, na který je poskytovaná částka určena,
  - e) lhůtu, v níž má být stanoveného účelu dosaženo,
  - f) u návratné finanční výpomoci lhůty pro navrácení poskytnutých peněžních prostředků a částky jednotlivých splátek,
  - g) případné další podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace nebo návratné finanční výpomoci splnit,
  - h) u dotací a návratných finančních výpomocí, jejichž součástí jsou peněžní prostředky podle ustanovení § 44 odst. 2 písm. b), d), f) nebo h), částku těchto prostředků (ustanovení § 44 odst. 6),
  - i) den vydání rozhodnutí,
  - j) seznam fyzických a právnických osob placených z prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, na které se nevztahuje zákon o veřejných zakázkách,
  - k) ostatní povinnosti, které příjemce v souvislosti s poskytnutím dotace nebo návratné finanční výpomoci plní a jejichž nedodržení není neoprávněným použitím podle ustanovení § 3 písm. e).
- (5) **Na rozhodnutí podle odstavce 4 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení** a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.
- (6) ...

Pro úplnost dodávám, že v roce 2012 (tj. v době vydání rozhodnutí ministra) platilo do 31. 7. 2012 následující znění odst. 3 a 4:

- (3) O poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci rozhoduje poskytovatel na základě žádosti příjemce. Vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí, které obsahuje ...
- (4) Na rozhodnutí podle odstavce 3 se **nevztahují obecné předpisy o správním řízení** a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.

Z uvedeného ustanovení (v němž je obsažena výluka ze správního řádu) patrně MŽP dovozuje, že se na rozhodování o poskytnutí, resp. neposkytnutí, dotace nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

V tomto směru se s názorem Ministerstva životního prostředí o vyloučení správního řádu na rozhodovací proces ministra neztotožňuji, a to z následujících důvodů:

- Předpokladem pro aplikaci ustanovení § 14 zákona č. 218/2000 Sb. je skutečnost, že se jedná o dotaci ze státního rozpočtu (ustanovení § 14 odst. 2). Dotace poskytovaná SFŽP (byť o ní rozhoduje sám ministr) není dotací ze státního rozpočtu, neboť, jak bylo shora uvedeno, příjmy plynoucí do SFŽP nejsou příjmy státního rozpočtu. Ustanovení § 14 tedy, dle mého názoru, na poskytování dotací ze SFŽP nelze aplikovat.
- Dalším předpokladem pro aplikaci ustanovení § 14 je skutečnost, že dotaci může dle ustanovení § 14 odst. 2 poskytnout ústřední orgán státní správy, Úřad práce České republiky, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky, Technologická agentura České republiky nebo organizační složka státu, kterou určí zvláštní zákon. Vzhledem k tomu, že se jedná o dotaci ze SFŽP, je poskytovatelem dotace SFŽP, nikoliv shora uvedené subjekty. Na tomto stavu nemůže nic změnit ani skutečnost, že o poskytnutí dotace rozhoduje dle zákona ministr. Osobně tuto zákonnou konstrukci považuji za velmi neuspokojivou a nepřehlednou.
- Na upřesnění dodávám, že i kdybych respektovala názor MŽP o aplikaci ustanovení § 14, bylo by nutné se vypořádat se skutečností, zda se vyloučení obecných předpisů o správním řízení nevztahuje pouze na situace, kdy je vydáno kladné rozhodnutí o poskytnutí dotace, a zejména dále se skutečností, že vyloučení obecných předpisů o správním řízení bylo přijato novelou zákona o rozpočtových pravidlech - a to zákonem č. 482/2004 Sb., tj. před účinností nového správního řádu. Vzhledem k této skutečnosti by bylo nutné vzít v úvahu dikci ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu,<sup>4</sup> ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu,<sup>5</sup> z čehož by, dle mého názoru, vyplynul opět závěr o nutnosti aplikace správního řádu včetně jeho části druhé. Dodávám, že ke vztahu ustanovení § 1 odst. 2, § 180 odst. 1 správního řádu a právních předpisů, které přede dnem účinnosti obsahovaly klauzuli o vyloučení správního řádu, se vyjadřoval poradní spor ministra vnitra ke správnímu řádu na zasedání dne 12. 9. 2005 (jedná se o závěr poradního sboru č. 10) - plné znění je k dispozici na internetových stránkách Ministerstva vnitra. Vzhledem k tomu, že se však domnívám, že ustanovení § 14 nelze na daný případ aplikovat ze shora uvedeného důvodu, nepovažuji za potřebné v této souvislosti rozvíjet bližší právní argumentaci.

Co se týká vyloučení aplikace ustanovení § 14 zákona č. 218/2000 Sb. a následného posouzení, zda v praxi aplikovat správní řád, dovoluji si odkázat rovněž na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1As 22/2011-64, ze dne 28. 4. 2011.

Podstatnou se mi rovněž jeví skutečnost, že mi nejsou známé efektivní kontrolní mechanismy pro ověření, zda při rozhodovacím procesu nedochází k excesům, neopodstatněným rozdílům při posuzování žádostí různých žadatelů

<sup>4</sup> Ustanovení § 1 odst. 2: Tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, **nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.**

<sup>5</sup> Ustanovení § 180 odst. 1: Tam, kde se podle **dosavadních právních předpisů** postupuje ve správním řízení tak, že **správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují**, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, **podle tohoto zákona včetně části druhé.**

apod. Jeví se mi totiž, že ani možnost podání námitek (institut zavedený, jak uvádí Ministerstvo životního prostředí, nad rámec úpravy zakotvené ve směrnici) požadavek efektivní kontroly nenaplnuje, neboť v návaznosti na podání námitek žadatelé obdrží pouze neodůvodněné vyrozumění o rozhodnutí ministra. Skutečnost, že SFŽP či MŽP zasílají konkrétní odůvodnění námitek žadatelům až k jejich dalšímu vyžádání, o čemž nejsou žadatelé (dle mých informací od žadatelů, kteří se na mě v konkrétních případech obracují) ani poučeni, nemohu akceptovat vůbec a tento postup nemohu považovat za souladný s principy dobré správy. Dodávám, že z činnosti ochránce rovněž vyplývá, že některým žadatelům nebyly důvody zamítnutí námitek sděleny ani přesto, že se následně písemně na ministerstvo či SFŽP s žádostí o vysvětlení či žádostí o zaslání vlastního textu rozhodnutí o námitkách obrátili.

Závěrem tedy konstatuji, že se s vyloučením aplikace správního řádu včetně jeho části druhé nemohu na základě argumentace MŽP ztotožnit. Za daného stavu věci považuji postup ministra životního prostředí, který při rozhodování o poskytnutí dotace z Programu Zelená úsporám nevede správní řízení dle správního řádu, za chybný. Tímto jej žádám o přijetí opatření k nápravě. Ve vztahu k proběhlým řízením přichází v úvahu zejména zahájení přezkumného řízení ve vztahu k řízením žadatelů, jejichž námitkám nebylo vyhověno, neboť v režimu správního řádu bylo namíste vyřídit vznesené námitky v řízení o rozkladu za nezbytné účasti rozkladové komise. Nebylo-li rozhodnutí činěno na podkladě hlasování rozkladové komise, je nezákonnost rozhodnutí ministra o vznesených námitkách zřejmá.

#### **D - Závěr**

Veřejný ochránce práv působí ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Veřejný ochránce práv může takto působit i z vlastní iniciativy, například na základě poznatků z šetření zahájeného na základě podnětu nebo na základě zpráv z médií. Výsledky mého šetření v tomto případě ukázaly, že postup ministra životního prostředí při rozhodování o poskytnutí dotací z Programu Zelená úsporám, se aktuálně jeví jako chybný.

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, zasílám zprávu ministru životního prostředí.

Tato zpráva shrnuje poznatky ze šetření, které budou po vyjádření ministra podkladem mého závěrečného stanoviska ve věci.

RNDr. Jitka Seitlová v. r.  
zástupkyně veřejného ochránce práv  
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)