



## **Připomínky veřejné ochránkyně práv**

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů  
(č. j. předkladatele MF- 18171/2016/11)**

Jsem si vědoma, že právní úprava poskytování dotací je složitá a při její změně (a nápravě dosavadní nejednotné právní praxe) je nutné zvažovat smysl a účel poskytování dotací a mnohé nadnárodní závazky. Poskytování dotací by však mělo rovněž vyhovovat ústavním zásadám, např. zásadě zákonnosti, a to také proto, aby se Česká republika nevystavila riziku negativních následků vyplývajících z nedodržení pravidel pro čerpání evropských dotací. Svoje připomínky proto formuluji zejména s ohledem na požadavky zákonnosti. Neupřednostňuji žádnou z variant. Obě vnímám jako možné řešení za předpokladu odstranění pochybností popsaných níže.

### **KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY**

#### **A K VARIANTĚ I a II**

##### **1. K článku I bodu 4 (§ 8 odst. 3)**

Z formulace poslední věty vložené do odstavce 3 není zřejmé, jestli i v tomto případě bude o změně následně rozhodovat rozpočtový výbor Poslanecké sněmovny či nikoliv. Rovněž z textu nevyplývá, jak jsou definovány významné vnější okolnosti a o jaké případy se bude jednat. Jsem si vědoma toho, že důvodová zpráva uvádí příkladmo některé významné vnější okolnosti, nicméně navrženou vágní formulaci nepovažuji za dostatečnou s ohledem na možné závažné dopady do rozpočtů parlamentních kapitol a právní jistotu. Navrhuji v uvedeném duchu text odst. 3 dopracovat.

**Tato připomínka je zásadní.**

##### **2. K článku I bodu 11 varianty I, resp. 10 varianty II (§ 14e), bodu 13 varianty I, resp. 12 varianty II (§ 14f)**

V obou variantách se do § 14e doplňuje, že uvedený postup se uplatní, „vztahuje-li se nedodržení nebo porušení k prostředkům, které **dosud nebyly vyplaceny**“. Do § 14f se naopak doplňuje, že opatření lze použít jen, vztahuje-li se nedodržení nebo porušení k prostředkům, které již **byly vyplaceny**. Dle důvodové zprávy usuzuji, že se navrhuje odlišit, který z postupů lze použít před vyplacením a který po vyplacení dotace, neboť dosud právní úprava neupravovala jejich vzájemný vztah.

Podle mého názoru je však nadále nejasný vztah obou postupů k řízení o odnětí dotace (§15), žádám proto předkladatele o vyjasnění vzájemných vztahů § 14e, § 14f a §15 rozpočtových pravidel. Toto vysvětlení doporučuji doplnit i do důvodové zprávy.

**Tato připomínka je zásadní.**

## B K VARIANTĚ I

### 3. K článku I bodu 8 a 16

První varianta předloženého návrhu zavádí řízení o žádosti o dotaci, které vymezuje úpravou některých institutů – účastenství, doručování, výzvy k odstranění vad žádosti, opravných prostředků apod. Zároveň vynechává současný § 14 odst. 5 vylučující aplikaci obecných předpisů o správním řízení a soudní přezkoumání správních rozhodnutí dle § 14 odst. 4. V § 14r však vylučuje použití obecných předpisů o správním řízení na řízení o poskytnutí dotace, s výjimkou základních zásad činnosti správního orgánu.

**Uvedená varianta by mohla být vhodným řešením, jak vyvážit zachování práv žadatelů o dotaci a zároveň dotační řízení nezatěžovat některými instituty správního řádu, avšak pouze za předpokladu subsidiární aplikace správního řádu.**

Správní řád je komplexní procesní předpis pro postup správních orgánů a je velice obtížné, ne-li nemožné, tuto úpravu zcela nahradit v jiném předpisu pouze několika ustanoveními. Právní teorie stanoví, že použití správního řádu lze vyloučit jen zakotvením **zvláštního postupu**. Nelze tedy vyloučit správní řád bez **zakotvení dostatečné vlastní úpravy procesního postupu**.<sup>1</sup> Ústavní soud ve svém nálezu<sup>2</sup> zdůraznil, že u konkrétní úpravy zvláštního řízení, ze kterého je vyloučen správní řád (tedy u obdobného případu, jako je tento), je nutné zkoumat, zda šetří ústavně zaručená základní práva dotčených osob, či nikoliv. Jiný postup by zakládal absenci jak zákonného podkladu, tak mezí a způsobů uplatňování státní moci, tzn. rozpor s čl. 2 odst. 3 Ústavy i čl. 2 odst. 2 Listiny, a čl. 36 odst. 1 Listiny.<sup>3</sup> Pro posouzení dostatečnosti zvláštní úpravy je nutné **srovnat obsah procesních institutů obou úprav**, nikoliv jen mechanicky porovnat jejich názvy.<sup>4</sup> Při hodnocení, zda jiná právní úprava (vylučující správní řád) je dostatečná, Ústavní soud<sup>5</sup> uvedl, že předmětná zvláštní úprava<sup>6</sup> obsahující některé procesní normy, je z pohledu celkového obsahu úpravy správního řízení toliko torzem, neboť jde o natolik minimální část této úpravy, že si v žádném případě nemůže nárokovat ambici úplnosti (s případnou přítomností určitých mezer). Správní řád tak bylo nutné subsidiárně uplatnit.

V navrhovaném § 14r jsou z rozhodování o žádosti o dotaci vyloučeny „obecné předpisy o správním řízení“. Není jasné, zda má předkladatel na mysli pouze část druhou a třetí správního řádu (upravující správní řízení) či celý správní řád.<sup>7</sup> Bez ohledu na úmysl

1 VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4. S. 49.

2 Nález Ústavního soudu ze dne 12. 7. 2001, Pl. ÚS 11/2000. Dostupný na <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

3 Např. nález Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 1996. sp. zn. Pl. ÚS 14/96. Dostupný na <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

4 VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4. S. 51

5 Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04. Dostupný na <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>.

6 § 3 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů

7 Podrobněji se pojmu „obecné předpisy o správním řízení“ věnuje můj zástupce JUDr. Stanislav Křeček ve zprávě o šetření ze dne 12. května 2014, sp. zn. 6329/2012/VOP/JHO. Dostupná v Evidenci stanovisek ochránce: <http://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search>.

předkladatele by se k navrhovanému § 14r při výkladu rozpočtových pravidel nepřihlíželo, neboť **podle mého názoru ani předložená varianta nepředstavuje dostatečnou zvláštní úpravu, která by mohla zcela nahradit (a vyloučit) správní řád.**

**Jako příklad nedostatečné úpravy ve VARIANTĚ I mohu uvést:**

(A) Procesní způsobilost, úkony právnické osoby a jiné otázky týkající se účastenství

Vzhledem k předpokládanému vyloučení „obecných předpisů o správním řízení“ postrádám úpravu procesní způsobilosti příjemce dotace. Rovněž nejsou upraveny úkony právnické osoby. Dále chybí úprava **základních náležitostí podání** ve smyslu § 37 správního řádu (např. způsoby, jak je možné podání učinit, nezbytnost podpisu). Ačkoliv na některé otázky lze přímo aplikovat občanský zákoník (např. na otázku svéprávnosti, jednání za právnickou osobu, formy právního jednání), mohla by jeho aplikace v praxi přinést neočekávané důsledky (např. rozdílné posuzování jednání právnických osob oproti jiným postupům, které podléhají správnímu řádu, za právnickou osobu by úkony mohlo činit současně více oprávněných osob). Dále postrádám jakoukoli úpravu **nahlížení do spisu. Tento nedostatek by byl vyřešen subsidiárním použitím správního řádu.**

(B) Doručování

Varianta I předpokládá, že výzva k doplnění žádosti i rozhodnutí o žádosti budou žadateli doručeny buď datovou schránku, nebo na e-mail, rozhodnutí navíc lze na žádost příjemce doručit také v listinné podobě. Jiné způsoby doručení zákon nepředpokládá. Postrádám vymezení, ke kterému okamžiku bude doručeno do e-mailové schránky a jak toto doručení bude prokázáno (zda žadatel musí doručení potvrdit). Určení okamžiku doručení je důležité pro běh lhůty pro podání námitek. Navíc vzhledem k možnému souběhu doručení rozhodnutí elektronicky a v listinné podobě postrádám vymezení, ke **kterému okamžiku bude rozhodnutí považováno za doručené** – zda již doručením na e-mail (do datové schránky), či listinným doručením do vlastních rukou žadatele. Návrh pouze počítá s tím, že rozhodnutí se považuje za vydané odesláním na elektronickou adresu či do datové schránky. Není upraven ani postup pro případ, že osoba rozhodnutí nepřevzme, a dále např. to, zda je možné uložit zásilku s listinnou podobou rozhodnutí atd. **Tyto problémy by byly vyřešeny subsidiárním použitím správního řádu.**

(C) Počítání lhůt

Ačkoliv návrh stanoví několik lhůt (lhůta pro vydání rozhodnutí, pro podání námitek, pro rozhodnutí o námitkách), není stanoven postup pro jejich počítání. **Tento problém by byl vyřešen subsidiárním použitím správního řádu.**

\*\*\*

Uvedené příklady nepředstavují konečný výčet situací, jejichž úprava není v návrhu doladěna a které by současně byly vyřešeny subsidiární aplikací správního řádu. Domnívám se proto, že by časem i soudy dospěly k závěru, že na neupravené otázky subsidiárně dopadá správní řád, ačkoliv jeho aplikaci vylučuje navrhovaný § 14r. Odstraněním navržené výluky aplikace obecných předpisů o správním řízení by se předešlo mnoha problémům při aplikaci rozpočtových pravidel, a to již od účinnosti navrhovaných změn. Pokud má předkladatel pochybnosti, zda by plná aplikace správního řádu přes navržené

výjimky zbytečně zatěžovala rozhodování o dotaci, lze uvažovat o úpravě dalších odchylek od správního řádu.

**Na základě uvedeného doporučuji vypustit výluku „obecných předpisů o správním řízení“ v § 14r, tedy vypustit navržené ustanovení § 14r. Na neupravené otázky se subsidiárně aplikuje správní řád (na základě 1 odst. 2 správního řádu).**

**Tato připomínka je zásadní.**

#### **4. K článku I bodu 19 (§ 25a)**

Navrhovaná právní úprava vázání prostředků na platy nereflektuje reálnou personální situaci a fluktuaci zaměstnanců v organizačních složkách státu. Období měsíčního vázání prostředků na platy je nepřiměřeně krátké. Nově navržené ustanovení nezohledňuje situace, kdy je nutné na přechodnou dobu (u složitějších činností), ještě před avizovaným skončením pracovního poměru jednoho zaměstnance již s předstihem (tato doba může být i delší než jeden měsíc) přijmout nového zaměstnance tak, aby příslušnou agendu převzal a přiměřeně se zapracoval a činnost byla zajištěna se zaručenou kontinuitou (toto platí převážně u kapitol s malým počtem zaměstnanců, kdy je na jednoho zaměstnance kumulováno více činností a z volného trhu práce lze velice obtížně takto vybaveného zaměstnance získat). Naopak u neavizovaných skončení pracovního poměru vznikne po určitou dobu nenaplněnost pracovního místa do doby, než se podaří získat nového zaměstnance (není v tomto ohledu přihlédnuto k zákonným lhůtám nutným k ukončení předchozího pracovního poměru). Za delší časové období se tyto stavy vzájemně eliminují a z pohledu průměrného přepočteného počtu zaměstnanců je většinou celkový limit počtu zaměstnanců naplněn. Toto platí i pro situace, kdy je třeba nutné krátkodobě personálně posílit výkon některé činnosti, a tím překročit limit počtu zaměstnanců.

Při navrhovaném způsobu vázání by sice krátkodobé překročení limitu bylo možné, ale kapitola by musela prostředky na platy těchto zaměstnanců získat úsporou na úkor ostatních zaměstnanců.

Z výše uvedených důvodů považuji interval jednoho měsíce za nepřiměřeně krátký a navrhuji, aby vázání prostředků na platy bylo realizováno vždy podle rozdílu dosaženého průměrného přepočteného stavu počtu zaměstnanců k 31. 12. rozpočtového roku a schváleného limitu počtu zaměstnanců na tento rok. Vázání by se provedlo jako násobek průměrného platu a počtu měsíců v roce a zaokrouhleného rozdílu na celé zaměstnance vždy směrem dolů. Zároveň považuji 100% naplnění limitu počtu zaměstnanců za nereálné (např. v situacích, kdy je nutné v poměrně krátkém časovém intervalu naplnit limit zaměstnanců po nabytí nové působnosti apod.) a navrhuji, aby existovala určitá hodnota nenaplněnosti, při které by se prostředky na platy nevázaly vůbec.

**Tato připomínka je zásadní.**

#### **5. K článku II (přechodné ustanovení)**

Přechodné ustanovení vylučuje aplikaci nové procesní úpravy na řízení o žádostech doručených přede dnem nabytí účinnosti nové úpravy (prvním dnem měsíce následujícího po dni vyhlášení). Důvodová zpráva návrh neobjasňuje.

Toto přechodné ustanovení prodlouží dosavadní nejistotu o povaze řízení o žádosti dle současné úpravy (zda se jedná o správní řízení či nikoli).

**Navrhuji proto vypustit přechodné ustanovení, a tím automaticky uplatnit procesní předpis účinný v době rozhodování (nepravá retroaktivita).**

Tato připomínka je zásadní.

## C K VARIANTĚ II

### 6. K článku I bodu 9 (§ 14 odst. 5)

Druhá varianta předloženého návrhu upravuje dosavadní postup poskytovatele dotace při rozhodování o žádosti o dotaci tak, že zavádí možnost žadatele podat námitky, pokud jeho žádosti nebude vyhověno. Současně v § 14 odst. 15 **vylučuje aplikaci správního řádu „na tento postup“** (vedle dosavadního vyloučení obecných předpisů o správním řízení na rozhodnutí dle odst. 4 uvedeného v § 14 odst. 5, nově v § 14 odst. 6). Důvodová zpráva hovoří o tom, že tato varianta předpokládá vydání rozhodnutí o (částečném) nevyhovění žádosti. V další části však již místo pojmu rozhodnutí používá pojem oznámení.

**Předně je nutno uvést, že nepovažuji** za systematické rozlišovat, zda se správní řád (ne)použije na kladné či záporné rozhodnutí, a navíc rozdílnými pojmy (obecné předpisy o správním řízení versus správní řád). Je nutné jednotně upravit celé rozhodování o žádosti o dotaci, neboť při přijetí a posuzování žádosti poskytovatel ještě neví, zda žádosti vyhoví či nevyhoví. V praxi by jinak dále vznikaly problémy, kdy správní řád aplikovat a kdy ne. To však nic nemění na tom, že kladné a záporné rozhodnutí může mít odlišné náležitosti.

Dosavadní § 14 odst. 5 (nově 6) vylučuje aplikaci části druhé a třetí správního řádu na kladné rozhodnutí o žádosti o dotaci. Předkladatel se nyní v § 14 odst. 15 pokouší vyloučit aplikaci správního řádu i na rozhodování ukončené zamítavým rozhodnutím (nepřiznáním dotace), byť není zcela jasné, zda výlučka dopadá krom rozhodování o námitkách i na samotné zamítnutí žádosti o dotaci.

**Mám za to, že pro zachování práv žadatele by rozhodování o námitkách mělo být správním řízením** (vyloučeny mohou být opět některé instituty, např. opravné prostředky). Rozhodováním o žádosti o dotaci se zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti určené osoby (ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu). Za účelem rychlosti a efektivnosti rozhodování si dokážu představit přiznání dotace ve zjednodušeném postupu (např. podle části čtvrté správního řádu) a správní řízení až při rozhodování o námitkách, pokud dotace nebude poskytnuta. I toto řízení o námitkách může být (výslovně) zjednodušeno, např. nebude připuštěno odvolání (jak uvádí varianta II).

Pokud tato varianta má vyloučit aplikaci správního řádu z rozhodování o žádosti o dotaci, domnívám se, že tak, jak je předložena, nemůže tento účel splnit. **Navrhovanou úpravu nelze považovat za dostatečnou**, proto by se i přes výslovné vyloučení uplatnil správní řád a znovu by vznikaly pochybnosti, zda půjde o rozhodování či o jiný úkon podle části čtvrté.

**Pokud má být „rozhodování“ o žádosti jednodušší než správní řízení, navrhuji vynechat § 14 odst. 5 (nově 6) vylučující aplikaci obecných předpisů o správním řízení na kladné rozhodnutí. Dále navrhuji v § 14 odst. 15** namísto formulace „na uvedený postup se nepoužije správní řád“, uvést, že **„na rozhodování o žádosti o dotaci se nepoužije část**

**druhá a třetí správního řádu**<sup>8</sup>. Na rozhodování o žádosti o poskytnutí dotace by se tak použila první, čtvrtá, resp. pátá část správního řádu. Vyřizování námitek však doporučuji podřídit správnímu řádu a upravit některé odchylky (např. vyloučit odvolání).

**Tato připomínka je zásadní.**

Brno 3. srpna 2016

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.  
veřejná ochránkyně práv

---

<sup>8</sup> Inspiraci lze hledat v § 96 odst. 4 stavebního zákona.