

Vaše značka MZE-34609/2023-11154
Sp. zn. 11/2023/SZD/JHO
Č. j. KVOP-8474/2025
Datum 26. února 2025

Vážený pan
Mgr. Marek Výborný
ministr
Ministerstvo zemědělství
Těšnov 65/17
117 05 Praha

Vážený pane ministře,

navazuji na naši dřívější komunikaci týkající se **povahy smlouvy o poskytnutí podpory Podpůrným a garančním rolnickým a lesnickým fondem**. Informuji Vás, že jsem se rozhodl pokračovat ve svém záměru 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.

Vyčkával jsem dalšího vývoje judikatury. Ten mě přesvědčil o nutnosti změnit zákon o zemědělství.

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 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.

Žádal jsem Vás, 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 a aby respektovala veřejnoprávní povahu vztahu**.

Vaše závěry

Trval jste na tom, že jde o soukromoprávní smlouvu. Odkazoval jste na dlouhodobou tradici fungování fondu a povědomí zemědělců o tom, jak se podpory poskytují. Překlopení procesu poskytování dotace do správního řádu a rozpočtových pravidel by podle Vás narušilo 30 letou praxi. Odkázal jste na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne

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

27. února 2023, č. j. 6 A 19/2021-72, který odmítl žalobu podanou podle soudního řádu správního s tím, že proti rozhodnutí fondu o porušení smlouvy o podpoře a povinnosti vrátit přeplatek podpory je nutné se bránit v civilním soudním řízení.

Dále jste srovnával situaci s tím, že soukromoprávní smlouvy existují u nevrchnostenské správy – **smlouvy o poskytnutí sociálních služeb**². Dále také s **dotacemi od Státního fondu rozvoje bydlení**, kdy soudy rozhodovaly o platnosti výpovědi smlouvy na dotaci na úhradu úroku z úvěrů. Uvedl jste, že ani zde civilní soudy nepopřely svou pravomoc³. V neposlední řadě také s **dotacemi od Státního fondu životního prostředí**, kde Nejvyšší soud⁴ uvedl, že pro posouzení, zda je vztah veřejno- či soukromoprávní, je podstatné, zda podpora byla poskytnuta na základě dohody, která je výsledkem jednání dvou rovnoprávných subjektů. Dále jste také upozornil, že i **Národní rozvojová banka** poskytuje podpory ve formě úvěrů na základě smlouvy dle občanského zákoníku.

Domníváte se, že soukromoprávní povaha tohoto vztahu je pro příjemce přehlednější, neboť pro zemědělce jsou bližší soukromoprávní smlouvy, vč. souvisejících institutů a způsobů obrany. Veřejnoprávní povaha by pro ně znamenala potřebu znát další veřejnoprávní předpisy a museli by komunikovat s dalšími úřady (Ministerstvo zemědělství, finanční úřad) a správními soudy.

Vývoj judikatury

Je mi známo, že problematika byla v loňském roce **předmětem rozhodování 3. senátu Nejvyššího správního soudu**.⁵ Ten dospěl k závěru, že smlouva o podpoře podle zákona o zemědělství není veřejnoprávní smlouvou. Rozlišoval, že vztah je veřejnoprávní pouze do okamžiku rozhodnutí o žádosti o podpoře. Pokud fond vydá zamítavé rozhodnutí, jde o veřejnoprávní vztah (s obranou ve veřejném právu). Pokud fond žádosti vyhová, uzavře smlouvu soukromoprávní o poskytnutí podpory.

Toto rozhodnutí bylo navrženo i do Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, **avšak plénem Nejvyššího správního soudu odhlasovalo** dne 8. ledna 2025 **jeho nepublikování ve sbírce. Nesouhlasilo se závěry předmětného rozhodnutí**⁶. Plénem považuje poskytování podpory za vztah veřejnoprávní. Smlouva o podpoře je veřejnoprávní a je nutné volit obranu ve správním soudnictví. Lze tedy očekávat, že další kasační stížnost bude postoupena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

Na plénu se diskutovalo o tom, že **celý proces má být veřejnoprávní, a to včetně vymáhání dotace ze strany fondu**. K tomu by měl fond využívat Hlavu XII rozpočtových

2 Zvláštní senát ve věcech kompetenčních sporů – usnesení ze dne 30. listopadu 2021, č. j. Konf 17/2020-15.

3 Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 18. února 2020, sp. zn. 33 Cdo 2522/2019.

4 Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 7. června 2007, sp. zn. 26 Odo 1637/2005.

5 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. srpna 2024, č. j. 3 As 38/2024-48; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. listopadu 2024, č. j. 3 As 137/2024-52.

6 Soudu jsem předložil připomínku, ve které jsem rozhodnutí nedoporučil k publikaci ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

pravidel, nikoliv žaloby přes civilní soudy. Tím by došlo ke sjednocení povahy vztahu na veřejnoprávní.

Shrnutí argumentace

Současná dvojkolejnost povahy vztahu při poskytování podpor fondem je neudržitelná. Zvláště se to projeví za situace, kdyby fond vyhověl žadatelově žádosti **jen částečně**. Pak by s ním uzavřel soukromoprávní smlouvu a zároveň vydal o části žádosti zamítavé veřejnoprávní rozhodnutí. **Žadatel by byl současně ve dvou režimech.** Musel by se souběžně orientovat nejen ve zcela rozdílných předpisech, ale bránit se odlišnými cestami i v jiném typu soudnictví. Jedinou správnou cestou je režim sjednotit pod režim veřejnoprávní.

Shrnuji moji argumentaci, proč jsem rozhodnutí nedoporučoval ke zveřejnění ve sbírce a proč považuji celý vztah za veřejnoprávní:

(1) Povahu vztahu nelze rozlišovat podle toho, zda fond žádosti vyhověl či ne.

Rozhodující je **obsah** takového vztahu (rozhodování o veřejných právech a povinnostech) a **postavení stran** (tzn. nerovné). Ať fond žádosti vyhověl či nevyhověl, **stále rozhoduje o téže otázce** – o poskytnutí veřejných peněz za účelem podpory vymezeného sektoru, tedy o otázce veřejného práva. Rozhoduje o veřejných právech a povinnostech konečného příjemce dotace. Rozhodování o žádosti neznámá jen posouzení, zda žádosti vyhověl, či nevyhověl, ale i stanovení podmínek, za kterých vyhověl, tedy stanovení obsahu smlouvy o podpoře.

(2) To, jestli je smlouva veřejnoprávní nebo soukromoprávní, nemůže být dáno tím, zda je vyloučen správní řád.

Jak připouští i autor komentáře ke správnímu řádu⁷, i jiné zákony mohou upravovat další typy veřejnoprávních smluv. Vždy je podstatný obsah smlouvy a postavení stran.

To lze dovodit i z **judikatury správních soudů poté, co § 2da odst. 10 zákona o zemědělství vyloučil použití správního řádu**. Z rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 29. září 2020, č. j. 3 A 99/2019-98, vyplývá, že ani (výslovné) vyloučení správního řádu z postupu fondu nečiní postup soukromoprávní a i nadále jde o rozhodování správního orgánu přezkoumatelné ve správním soudnictví. Tento závěr **potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 11. června 2020, č. j. 7 As 28/2019-41**. Konstatoval, že výslovné vyloučení správního řádu nic nemění na závěru Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 28. dubna 2011, č. j. 1 As 22/2011-64, publ. pod č. 2343/2011 Sb. NSS, že fond je: „[...] nutno v oblasti poskytování podpor považovat za orgán veřejné správy a že jeho rozhodnutí v dané oblasti podléhají soudnímu přezkumu“. Fond „je právníckou osobou, která autoritativně rozhoduje o poskytování podpor žadatelům (fyzickým či právníckým osobám) na základě § 2da zákona o zemědělství. [...] přiznáním podpory vznikají žadateli přinejmenším povinnosti dodržovat zákonné a smluvní podmínky

7 Srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Iva na Hexnerová - Bova Polygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4 K § 159 a násl.

poskytnutí podpory a strpět za tímto účelem také kontrolu hospodaření s poskytnutými prostředky. [...] Zároveň se jedná o rozhodování v oblasti veřejné správy, neboť poskytování podpory z Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, jehož zdrojem je státní rozpočet, je nutno řadit do oblasti veřejných financí."

Ani v jiných případech vyloučení použití správního řádu neznamena, že vztah má být vztahem soukromoprávním. Např. vyloučení obecných předpisů o správním řízení v § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel ve znění do 31. prosince 2017 nečinilo poskytování dotací soukromoprávním vztahem.

- (3) **I kdyby platila výluka správního řádu** (o čemž mohou vznikat pochybnosti, jak uvedu dále), **stále se uplatní minimálně základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až § 8 správního řádu (viz § 177 odst. 1 správního řádu).**

Pokud by fond nebyl zásadami vázán, choval by se jako soukromoprávní subjekt. To by **mělo negativní dopady na postavení žadatelů o podporu/příjemců podpor a dotační politiku.** Fond by nebyl vázán zásadou, že může uplatňovat pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem svěřena, naopak by mohl činit vše, co mu zákon nezakazuje. Nebyl by vázán zásadou, že posouzení žádosti musí odpovídat okolnostem případu a že při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nesmí vznikat 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. Ohroženo by bylo rozdělení peněz v zemědělském sektoru tak, aby bylo v souladu s dotační politikou a v souladu se zásadou rovnosti. Byl by větší prostor pro korupci a libovůli fondu při rozdělování podpor.

I kdyby se pro tento vztah subsidiárně použila ustanovení soukromoprávních smluv (což připouští i správní řád v § 170 pro „své“ veřejnoprávní smlouvy), nemůže to udělat ze smlouvy o podpoře smlouvu soukromoprávní, a tedy ani nastavit soukromoprávní obranu proti jejímu nedodržování.

Navíc i v posuzované úpravě (§ 2da odst. 10 zákona o zemědělství) je vyloučen správní řád **pro celý postup fondu při poskytování podpor**, vč. nevyhovění žádosti (pro odstavec 1–9). Tento argument by pak znamenal, že celé rozhodování je soukromoprávním vztahem, což je nemyslitelné.

- (4) **Pro posouzení toho, zda je povaha vztahu veřejnoprávní, nebo soukromoprávní, není podstatné, že fond není poskytovatelem dotace dle rozpočtových pravidel.**

Skutečnost, že fond není vyjmenován mezi poskytovateli dotací v § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel, pouze znamená, že na poskytování podpor fondem se neuplatní pravidla poskytování dotací stanovená v rozpočtových pravidlech. Bohužel právní úprava dotací je velmi roztříštěná, což dlouhodobě kritizují. Proto tento postup není ojedinělý.

Pochybnosti o ústavnosti výluky správního řádu

K vyloučení správního řádu může dojít pouze tak, že speciální právní předpisy stanoví jinou úpravu⁸ (nestačí pouhé jeho vyloučení bez zajištění adekvátní právní úpravy).⁹

Není-li jiná adekvátní úprava, nemělo by se k výluce přihlížet. Jiný výklad by byl neústavní – založil by absenci zákonného podkladu pro uplatňování státní moci.¹⁰ Nejvyšší správní soud v rozsudku pravděpodobně pominul právní úpravu obsaženou v § 1 odst. 2 správního řádu a jeho interpretace vede k ústavněprávně problematickým důsledkům.

Závěr

Vážený pane ministře, **trvám na svém závěru, že smlouva o podpoře z fondu je smlouvou veřejnoprávní.** Domnívám se, že za současné situace je jedinou cestou novelizace zákona o zemědělství respektující tuto povahu smlouvy.

Obracím se proto znovu na Vás, a žádám Vás, 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.** Domnívám se, že Nejvyšší správní soud svým postojem nepublikovat předmětné rozhodnutí jasně vyjádřil svůj pohled na současné nastavení režimu poskytování podpor fondem a fond by jej měl ve své činnosti zohlednit.

Pokud od Vás nezískám konkrétní návrhy změny právní úpravy, navrhnou vládě vyškrtnutí výluky správního řádu z § 2da odst. 10 zákona o zemědělství a naopak zakotvení výslovného 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.

8 Srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Iva na Hexnerová - Bova Polygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4. K § 1 odst. 2.

9 „S ohledem na dikci (...) § 1 odst. 2 správního řádu je však nutné si uvědomit, že ve vztahu ke správnímu řádu musejí zvláštní zákony stanovit jiný postup. Není tedy možné, aby byla vyloučena aplikace správního řádu bez dalšího, aniž by zvláštní zákon dostatečně upravit procesní otázky.“ Závěr ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 3 z roku 2005; dostupný z <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>.

10 Po vzoru nálezu Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 1996, Pl. ÚS 14/96, by takové vyloučení mělo být s hledáno rozporné s čl. 2 odst. 3 Ústavy i čl. 2 odst. 2 Listiny, neboť zakládá absenci jak zákonného podkladu, tak mezí a způsobů uplatňování státní moci a je vzhledem k nedostatku jiné právní úpravy tohoto řízení v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy i čl. 2 odst. 2 Listiny, přičemž vyloučením použití obecných předpisů o správním řízení při neexistenci jiných je současně založen i rozpor s čl. 36 odst. 1 Listiny, který upravuje právo každého na stanovený postup při domáhání se svých práv. Příkladem soudního rozhodnutí, které šlo proti výslovnému textu zákona, je např. explicitní vyloučení odůvodnění rozhodnutí, které je v rozporu s právem na spravedlivý proces. Soudy vyloučily, že navzdory tomuto ustanovení je třeba nevyhovující rozhodnutí odůvodnit tak, aby obstálo v soudním přezkumu. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. února 2010, č. j. 7 Afs 1/2010-53.

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

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)