

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jana Filipa, Vlasty Formánkové, Jaroslava Fenyka, Vladimíra Kůrky, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové (soudkyně zpravodajky), Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **Nejvyššího správního soudu**, aby Ústavní soud v řízení dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a Senátu Parlamentu České republiky jako účastníků řízení vyslovil, že ustanovení § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 465/2011 Sb. (účinném do 19. 2. 2015), ve slovech „a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání“, je v rozporu s ústavním pořádkem, takto:

Ustanovení § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 19. 2. 2015, ve slovech „a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání“, bylo v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Původní návrh

1. Ústavnímu soudu byl dne 16. 6. 2014 doručen návrh Nejvyššího správního soudu (dále též „navrhovatel“) na zrušení ustanovení § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, v tehdejší znění, ve slovech „a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání“.
2. Navrhovatel – dovolává se čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a ustanovení § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) – jej učinil v souvislosti se svojí rozhodovací činností ve věci jím vedené pod sp. zn. 2 As 12/2014, jelikož dospěl k závěru, že výše označené ustanovení je v rozporu s ústavním pořádkem.

II.

Průběh řízení před správními orgány a správními soudy

3. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně Vysoká škola báňská — Technická univerzita domáhala zrušení rozhodnutí poskytovatele dotace Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 30. 9. 2013 č. j. MSMT 38871/2013 a ze dne 7. 11. 2013 č. j. MSMT-38871/2013-2, kterými ji coby příjemci dotace vyrozuměl o pozastavení plateb na projekt Centrum excelence IT4Innovations ve výši 23 436 947,44 Kč, neboť podle jeho přesvědčení došlo jednáním popsaným v odůvodnění k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie.
4. Městský soud v Praze usnesením ze dne 2. 1. 2014 č. j. 9 A 200/2013-42 žalobu odmítl. Ve svém usnesení se městský soud odkázal na § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“, případně i „zákon“), obsahující výslovnou výlukou rozhodnutí o pozastavení dotace ze soudního přezkumu. Odkázal rovněž na důvod výluky ze soudního přezkumu dle ustanovení § 68 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podle něž je žaloba nepřijatelná také, stanoví-li tak zvláštní zákon, čemuž výslovně zakotvená výluka v ustanovení § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech odpovídá. Navíc je tato výluka podle městského soudu „odůvodněna dočasným a předběžným charakterem opatření“.
5. Proti tomuto usnesení podala žalobkyně jako stěžovatelka kasační stížnost s tím, že i při formální nemožnosti soudního přezkumu opatření vydaných dle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech je nevyhnutelné soudní přezkum otevřít cestou ústavně konformního výkladu ustanovení § 14e odst. 4 zákona, a to k posouzení žalobou tvrzených porušení základních zásad činnosti správních orgánů. Žalobkyně odkázala na čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), dle kterého nesmí být z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod; absence procesní úpravy neproplacení dotace (resp. pozastavení platby) ve výši, v jaké byla poskytnuta, v důsledku libovůle či na základě domněnek, význam těchto zásad posiluje. Žalobkyně poukázala na zásah do svých základních práv, neboť nemožnost disponovat dotací v přiznané výši ji přinutila nahradit chybějící prostředky z vlastních zdrojů, přičemž při nejistotě ohledně dalšího postupu může jít fakticky o zásah konečný. Nadto zásah do svých práv spatřuje i v tom, že je jí znemožněno v řádném řízení prokázat, že při realizaci projektu, na nějž byla dotace poskytnuta, své povinnosti ve skutečnosti splnila.
6. Nejvyšší správní soud v řízení o této kasační stížnosti dospěl k názoru, že ustanovení § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech, v části v níž stanoví, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena opatření podle jeho odstavců 1 až 3, jehož je třeba v jeho věci použít, je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, neboť je nelze vyložit bez toho, že by stěžovatelka byla zkrácena ve svém právu na soudní ochranu, jež pro ni plyne z čl. 36 odst. 2 Listiny.

III. Rekapitulace návrhu

7. Nejvyšší správní soud v úvodu připomněl, že městský soud pojal akt, jehož přezkoumání se stěžovatelka domáhala, jako rozhodnutí; z povahy napadeného úkonu žalovaného však nelze ani vyloučit, že může jít o jiný úkon, mající charakter zásahu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 16. 11. 2010 č. j. 7 Aps 3/2008 – 98); nicméně výluka stanovená v § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech na něj dopadá bez ohledu na to, jak bude správním soudem kvalifikován.
8. Novelou provedenou zákonem č. 465/2001 Sb. byla s účinností od 30. 12. 2011 do zákona o rozpočtových pravidlech včleněna možnost, aby poskytovatel dotace jejímu příjemci část dotace nevyplatil, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie (§ 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech), a toto opatření bylo výslovně vyňato ze soudního přezkumu.
9. Porušení povinnosti stanovené právním předpisem, rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace, které přímo souvisí s účelem, na nějž byla dotace poskytnuta, k němuž došlo před přijetím peněžních prostředků a jež v okamžiku jejich přijetí na účet příjemce trvá, je kvalifikováno jako porušení rozpočtové kázně [§ 44 odst. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlech], a je povinností osoby, jež rozpočtovou kázeň porušila, provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod do státního rozpočtu [§ 44a odst. 3 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech]; v případě neoprávněného použití prostředků dotace obsahující prostředky od Evropské unie určí výši odvodu finanční úřad [§ 44a odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech]. Právní úprava tudíž stanoví kontrolní kompetence (mimo jiných orgánů) i poskytovateli dotace, avšak o následcích zjištění nesrovnalostí a jejich kvalifikaci v podobě povinnosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně rozhoduje příslušný finanční úřad v řízení dle daňového řádu a jeho rozhodnutí podléhá přezkumu správními soudy.
10. Za těchto okolností je podle navrhovatele ustanovení § 14e zařazeno do zákona o rozpočtových pravidlech nesystémově, neboť umožňuje poskytovateli dotace, aby předtím, než může být objektivně zjištěno porušení pravidel stanovených pro dotaci (nebo dokonce zcela bez toho) výplatu zastavil. Důvody pro tak silné oprávnění se mohou zdát legitimními, je-li jeho účelem včasné zabránění zneužití veřejných prostředků, neboť je zřejmé, že pouhé konstatování porušení pravidel poté, co již byly tyto prostředky nezákonně čerpány a použity, by začasť mohlo mít pouze akademickou povahu. Změna zákona o rozpočtových pravidlech (zákonem č. 465/2011 Sb.) ostatně měla odstranit výkladové obtíže praxe k otázce, zda má poskytovatel dotace i v případě pouhého podezření o porušení povinností příjemce pokračovat s vyplácením prostředků dotace či proplácení zastavit; zvoleno bylo přitom řešení, že zadržené prostředky mají odpovídat výši, v jaké by byl za sledované porušení povinností ukládán odvod, z čehož plyne, že poskytovatel dotace nemůže zastavit proplácení zcela.

11. Hodnocení závažnosti takového „podezření“ je však výlučně na poskytovateli dotace a domněnce porušení pravidel nemusí nutně předcházet kontrola ani jiný zákonem předvídaný a regulovaný postup. Účinnost opatření, zdržujícího dosud nevyplacené prostředky, které má být opatřením pouze předběžným a dočasným, navíc zákon nijak časově neohraničuje, ale ponechává je vedle hodnocení závažnosti podezření, určení kdy o takovém kroku vyrozumí příjemce a finanční úřad či kdy bude pokračovat v proplácení zbývající části dotace, zcela na vůli a úvaze poskytovatele, resp. jeho seberegulaci. Poskytovatel dotace tedy není vázán žádnou lhůtou ani procesními pravidly. Při absenci přezkumu takového opatření soudem v důsledku výslovně stanovené výluky se tak „otevřítá prostor pro libovůli poskytovatele dotace a strmě stoupá riziko korupce“.
12. Podle navrhovatele opatření dle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech zasahuje do práv příjemce dotace tím, že porušuje zásadu legitimního očekávání. Příjemce totiž důvodně předpokládá, že mu bude ve smyslu rozhodnutí o poskytnutí dotace vyplacena celá částka (pokud se neprokáže, že porušil své povinnosti, v důsledku čehož by bylo namíste rozhodnutím dotaci nebo její část odejmout). Je tomu tak proto, že okamžikem pravomocného rozhodnutí o přidělení dotace vzniká příjemci nárok na její čerpání v souladu s jejím předpokládaným účelem, a již po právní moci dotačního rozhodnutí je nutno učinit příslušné kroky tak, aby tato dotace mohla být řádně čerpána a použita (příprava projektové dokumentace, uzavření smluv o realizaci předmětu dotace apod.). Zastavení výplaty dotace je pak za této situace bezprostředním zásahem do vlastnického práva příjemce dle čl. 11 Listiny a může jím též dojít k porušení jeho práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny. V té souvislosti navrhovatel poukázal na to, že vedle bezprostředního zásahu do práv příjemce dotace na dočerpání dotace dochází i k řetězení zásahů dalších, např. zastavení stavebních prací, zakonzervování rozestavěné stavby, hrozba smluvních sankcí.
13. Navrhovatel též zdůraznil, že protiústavnost napadeného ustanovení nespátřuje v tom, že zákonodárce umožňuje výplatu dotace pozastavit, ale v absenci kritérií pro tento postup, jejímž důsledkem je možnost svévole ze strany poskytovatele a absence právní jistoty na straně příjemce. Zde otevírá též paralelu s úpravou tzv. zajišťovacích institutů, k nimž se vyslovil Ústavní soud kupř. v nálezu sp. zn. I. ÚS 2485/13 ze dne 2. 12. 2013, ve kterém vymezil základní kritéria pro posouzení ústavní konformity zásahu do vlastnických práv a nutnost přezkumu proporcionality užitého zajišťovacího nástroje. Je očividné, že napadené ustanovení vyloučením soudního přezkumu hodnocení takové proporcionality či zjištění případné svévole naprosto znemožňuje.

IV.

Vyjádření účastníků řízení

14. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“) ve vyjádření k návrhu ze dne 31. 7. 2014, podepsaném předsedou sněmovny Janem Hamáčkem, uvedla, že vládní návrh zákona č. 465/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších

předpisů, a některé další zákony, projednávala jako sněmovní tisk č. 287 (rozeslaný poslancům dne 21. 3. 2011) v prvním čtení dne 27. 4. 2011 na 16. schůzi a přikázala jej rozpočtovému a kontrolnímu výboru, jež návrh zákona projednaly dne 27. 5. 2011, resp. 8. 6. 2011. Druhé čtení prošlo obecnou i podrobnou rozpravou dne 20. 9. 2011 na 23. schůzi a podané pozměňovací návrhy byly zpracovány jako sněmovní tisk č. 287/3 a rozeslány dne 21. 9. 2011. Třetí čtení se uskutečnilo dne 27. 9. 2011 a Poslanecká sněmovna návrh zákona schválila (v poměru 143 pro a 4 proti). Senát Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“) návrh zákona pod číslem tisku 218 projednal dne 27. 10. 2011 na 13. schůzi a s pozměňovacími návrhy jej usnesením č. 400 vrátil zpět Poslanecké sněmovně. Usnesení Senátu bylo doručeno Poslanecké sněmovně a rozesláno poslancům dne 1. 11. 2011 jako sněmovní tisk č. 287/5, o návrhu zákona vráceném Senátem bylo hlasováno dne 6. 12. 2011 na 32. schůzi a Poslanecká sněmovna jej přijala ve znění schváleném Senátem podle sněmovního tisku č. 287/5. Prezident republiky zákon podepsal dne 19. 12. 2011 a dne 30. 12. 2011 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 465/2011 Sb. Předseda Poslanecké sněmovny shrnul, že zákon byl přijat po řádném zákonodárném procesu a s přesvědčením, že ustanovení § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech v části „a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání“ je v souladu s Ústavou a právním řádem České republiky.

15. K návrhu se vyjádřil Senát podáním ze dne 30. 7. 2014, podepsaným předsedou Milanem Štěchem. Organizační výbor určil senátní tisk č. 218 k projednání Výboru pro hospodářství, zemědělství a dopravu, který doporučil plénu návrh zákona schválit ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Plénum návrh zákona projednalo na své 13. schůzi dne 27. 10. 2011 a ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou jej neschválilo; v podrobné rozpravě bylo navrženo doplnění ustanovení týkajících se však jiné části návrhu zákona než změny rozpočtových pravidel a předneseno několik legislativně technických pozměňovacích návrhů, které napravovaly některé nedostatky postoupeného tisku. Návrh zákona byl se schválenými pozměňovacími návrhy vrácen Poslanecké sněmovně.
16. Vláda ve vyjádření k návrhu ze dne 28. 7. 2014, podepsaném předsedou Bohuslavem Sobotkou, sdělila Ústavnímu soudu, že svého práva vstoupit do řízení dle § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nevyužije.
17. Obdobně se vyjádřila i Veřejná ochránkyně práv Anna Šabatová podáním ze dne 11. 7. 2014; ačkoli do řízení nevstoupila, sdělila, že se s návrhem Nejvyššího správního soudu ztotožňuje.

V.

Znění napadeného ustanovení

18. Ustanovení § 14e zákona o rozpočtových pravidlech (napadená část ustanovení zvýrazněna podtržením) znělo v době podání návrhu Nejvyššího správního soudu takto:

(1) *Poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.*

(2) *V případě, že poskytovatel provede při proplácení dotace opatření podle odstavce 1, informuje o něm písemně příjemce a příslušný finanční úřad, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění.*

(3) *Provede-li poskytovatel opatření podle odstavců 1 a 2, může pokračovat v proplácení zbývající části dotace.*

(4) *Na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.*

VI.

Posouzení příslušnosti Ústavního soudu k projednání návrhu a aktivní legitimace navrhovatele

19. Ústavní soud předně soustředil pozornost k tomu, zda byly splněny procesní podmínky věcného projednání podaného návrhu, jmenovitě k otázce, zda byl Nejvyšší správní soud k němu aktivně legitimován.
20. Podle ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu k projednání; ve shodě s tím pak stanoví § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu, že návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení je oprávněn podat též soud v souvislosti se svou rozhodovací činností.
21. Obecnému soudu je tak dána možnost, aby v konkrétním řízení nemusel aplikovat zákon či jeho jednotlivé ustanovení, jež považuje za protiústavní a které mu znemožňují dosáhnout naopak ústavně konformního výsledku. V době podání návrhu byla tato podmínka zjevně splněna. Jen zrušení napadeného ustanovení mohlo Nejvyššímu správnímu soudu otevřít prostor pro věcné projednání stěžovatelova návrhu, a tím odstranit ústavněprávní deficit, jímž je dosavadní řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle jeho názoru postiženo. Navrhovatel proto aktivní legitimací k podanému návrhu disponoval.

VII.

Změna návrhu

22. Dne 5. 2. 2015 byl vyhlášen ve Sbírce zákonů zákon č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých

souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Účinnosti nabyl 15 dnů po svém vyhlášení, tedy 20. 2. 2015.

23. Ustanovení § 14e nadále zní následovně:

(1) Poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta; je-li stanoven nižší odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 6, výše nevyplacené části dotace musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 6. Přitom v rámci procentního rozmezí přihlédne poskytovatel k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Nevyplatit dotaci nebo její část nelze při nedodržení povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. k).

(2) Poskytovatel o opatření podle odstavce 1 bez zbytečného odkladu vhodným způsobem informuje příjemce. Příjemce může do 15 dnů ode dne, kdy tuto informaci obdržel, podat poskytovateli proti tomuto opatření námitky. O námitkách rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele.

(3) V rozhodnutí o námitkách se rozhodne o tom, zda opatření poskytovatele bylo plně oprávněné, částečně oprávněné nebo zda oprávněné nebylo. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat.

(4) Bylo-li opatření poskytovatele v rozhodnutí o námitkách posouzeno jako plně oprávněné, poskytovatel dotaci nebo její část příjemci nevyplatí. Bylo-li posouzeno jako částečně oprávněné, poskytovatel vyplatí příjemci část dotace, kterou mu neoprávněně nevyplatil. Bylo-li posouzeno jako neoprávněné, poskytovatel příjemci vyplatí nevyplacenou dotaci nebo její část. Poskytovatel vyplatí příjemci dotaci nebo její část, kterou mu neoprávněně nevyplatil, do pěti pracovních dnů ode dne právní moci rozhodnutí o námitkách.

(5) Poskytovatel informuje o opatření podle odstavce 1 a o rozhodnutí o námitkách podle odstavce 3 vhodným způsobem bez zbytečného odkladu finanční úřad.

(6) Provede-li poskytovatel opatření podle odstavce 1, může pokračovat v proplácení zbývající části dotace.

24. Dosavadní znění ustanovení § 14e bylo tedy nahrazeno zněním novým, pro které je určující, že původním návrhem napadenou část tehdejšího odstavce 4 již neobsahuje.

25. Ústavní soud ve své rozhodovací praxi dal opakovaně najevo, že v takových případech nelze již vyhovět návrhu na zrušení právního předpisu či jeho ustanovení, nicméně že zpravidla přichází v úvahu rozhodnout o tom, zda napadené ustanovení v době své účinnosti bylo v rozporu s ústavním pořádkem či nikoli.

26. V návaznosti na výzvu Ústavního soudu navrhovatel podáním dne 11. 3. 2015 původní návrh změnil tak, že se namísto návrhu na zrušení dotčeného ustanovení (části) domáhá, „aby Ústavní soud vyslovil, že ustanovení § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících

zákonů, ve znění zákona č. 465/2011 Sb., tj. ve znění účinném od 30. 12. 2011 do 19. 2. 2015, je v části znějící „a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání“ v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod“.

27. Změnu návrhu navrhovatel odůvodnil tím, že při rozhodování o kasační stížnosti musí aplikovat ustanovení § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech v původním znění, a proto pro jeho přezkum je i nadále determinující, zda vyloučení soudního přezkumu opatření podle § 14e odst. 1 zákona, k němuž se uchýlil městský soud, je ústavně konformní či nikoli.
28. Vyřešení otázky, již předestřel Ústavnímu soudu Nejvyšší správní soud, je tedy ve věci, z níž vzešel jeho návrh, potřebné, neboť v ní musí aplikovat ustanovení § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech v původním znění (od 30. 12. 2011 do 19. 2. 2015) a jeho rozhodnutí o kasační stížnosti proti odmítavému rozhodnutí městského soudu je od tohoto posouzení Ústavním soudem bezprostředně odvislé.
29. Závěr o splnění podmínky aktivní legitimace navrhovatele, dovozený v bodu 25 výše, se tudíž uplatní i ve vztahu k návrhu změněnému.
30. V duchu dřívější judikatury Ústavního soudu, například nálezů sp. zn. Pl. ÚS 33/2000 ze dne 10. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS. 38/06 ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 12/07 ze dne 12. 5. 2008, sp. zn. 72/06 ze dne 29. 1. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 10/08 ze dne 12. 5. 2009, event. usnesení sp. zn. Pl. ÚS 8/14 ze dne 3. 3. 2015, resp. v nich vyjádřených názorů o shora předjímaných (viz bod 25) okolnostech, vzhledem k nimž se otevírá možnost vybočit z důsledků zakotvených v § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, lze pak finálně uzavřít, že změněný návrh je projednatelný a představuje splněnou podmínku následného ústavněprávního přezkumu.

VIII.

Upuštění od ústního jednání

31. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, pročež od něj upustil dle ustanovení § 44 věty první zákona o Ústavním soudu.

IX.

Ústavní konformita legislativního procesu

32. Ústavní soud, jak mu ukládá ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, posuzoval dále, zda bylo napadené ustanovení přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Vzhledem k vyjádřením obou komor Parlamentu, dostupným popisům legislativní procedury přijímání příslušného zákona i s ohledem na to, že legislativní procedura není ani navrhovatelem zpochybňována, nelze než uzavřít, že podmínka ústavní konformity legislativního procesu byla splněna.

X. Meritorní přezkum

X.a Principy právního státu

33. Ústavní soud při posuzování návrhu na zrušení, resp. konstatování neústavnosti soudní výluky u opatření spočívajícího v pozastavení dotace nemůže odhlédnout od celkového kontextu právní úpravy, upravující pozastavení čerpání dotace. Legislativní text citovaný v bodě 18 tohoto nálezu umožňoval poskytovateli dotace, tuto částečně nevyplatit, pokud se domníval, že došlo k porušení pravidel, přičemž i stanovení rozsahu pozastavení bylo ponecháno na jeho volném uvážení. Jediným zákonným omezením byl pak pokyn, že má poskytovatel přihlédnout k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace. Tento postup poskytovatele nebyl podle předmětného ustanovení ani regulovaný obecnými předpisy o správním řízení, ani soudně přezkoumatelný. Nijak nekontrolovaná a reálně neomezená úvaha poskytovatele postačovala, aby pozastavil na zákonem nijak neomezenou dobu výplatu již přiznané dotace, a to za situace, pokud pouze dospěl k domněnce, že došlo k porušení pravidel.
34. Pozastavení výplaty části dotace je přitom rozhodnutím, které se hluboce dotýká právní sféry jejího příjemce. Takové opatření může mít pro něj závažný dopad, neboť může vést ke zmaření celého jeho naplánovaného a dotací podpořeného záměru; případně i ke vzniku jeho odpovědnosti za neschopnost splnit závazek (typicky uhradit cenu objednané věci či služby), k němuž se zavázal, předpokládaje, že finanční prostředky na jeho uhrazení získá z dotace, bez níž je vůbec nemusí mít k dispozici. Toto pozastavení pak přichází až poté, kdy již bylo o poskytnutí dotace i jejích podmínkách státem rozhodnuto. Příjemce se na toto rozhodnutí o poskytnutí dotace spoléhal a počítal s tím, že mu bude, pokud dodrží stanovené podmínky, dotace vyplacena. Dotace jsou často poskytovány za podmínky spolufinancování příjemce, sítace dotace tedy nejenže může zmařit záměr příjemce, ale též investici z jeho vlastních prostředků. Zákon nestanovil ani žádná konkrétnější kritéria pozastavení výplaty dotace, ani lhůtu, do kdy musí být rozhodnuto o navazující sankci či o obnovení čerpání dotace. Navrhovatel v té souvislosti poukazuje na to, že vyloučení soudního přezkumu znemožňuje ochranu legitimního očekávání příjemce před případnou svévolí poskytovatele.
35. Ústavní soud tedy nejprve přistoupil k hodnocení napadené soudní výluky z pohledu ochrany před svévolí, tedy z pohledu zachování maxim materiálního právního státu. Česká republika je totiž v čl. 1 odst. 1 Ústavy definována jako demokratický právní stát. Pojem právního státu stanoví princip vázanosti státu právem. Ústavní soud pak aplikuje zásady právního státu jako jedno z důležitých měřítek ústavnosti zákonů.
36. V judikatuře Ústavního soudu je opakovaně zdůrazňována důležitost ústavního principu právního státu a dodržování jednotlivých jeho aspektů (srov. např. nález ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, N 130/37 SbNU 641, č. 24/04 Sb.), potřeba podřízení výkladu a použití právních norem jejich obsahově materiálnímu smyslu

(nález ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/1993, N 1/1 SbNU 1, č. 14/1994 Sb.) a povinnost zákonodárce, aby v legislativním procesu zachovával i taková hlediska jako transparentnost či jasnost (nález ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, č. 167/2000 Sb). V demokratickém právním státu musí mít právo náležitou kvalitu formální [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 77/06 ze dne 15. 2. 2007 (N 30/44 SbNU 349; 37/2007 Sb.), bod 45 nebo nález sp. zn. II. ÚS 3764/12 ze dne 13. 5. 2014]. V teorii práva se v tomto kontextu mluví o tzv. formálních hodnotách práva, které sice neurčují obsah právních předpisů, mají však právu zajistit samotnou existenci a dále akceptaci a aplikovatelnost: mezi tyto hodnoty patří hodnoty řádu, předvídatelnosti, svobody od arbitrárnosti, právní rovnosti či právní jistoty (Summers, R. S.: *Essays in Legal Theory*. Dordrecht - Boston - London: Kluwer Publishing, 2000, s. 30). Každá právní úprava musí vyjadřovat respekt k obecným zásadám právním (principům), jako je důvěra v právo, právní jistota a předvídatelnost právních aktů, které strukturují právní řád demokratického právního státu, resp. jsou z něj odvoditelné.

37. Pro demokratický právní stát je charakteristický princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné. Závazky a sliby, které na sebe stát vezme vůči jednotlivcům, by měly být dodržovány (princip legitimního očekávání). Princip právní jistoty pak je třeba spojit se zákazem arbitrárnosti, aby možnost uvážení státních orgánů byla omezena procedurami, které zabrání zneužití tohoto volného uvážení, přičemž tou nejlepší prevencí i následnou ochranou proti arbitrárnosti je přístup ke spravedlnosti, tedy k soudu, který správní uvážení podrobí soudní kontrole (srov. zprávu Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva, tzv. Benátské komise, o vládě práva, přijatou na jejím 86. zasedání v březnu 2011, č. 512/2009, dostupnou na www.venice.coe.int).
38. Byť i navrhovatel předložil Ústavnímu soudu k posouzení pouze výluku ze soudního přezkumu a ani nemohl učinit jinak, neboť jen tato část citovaného ustanovení § 14e zákona bránila obecným soudům přistoupit k soudní kontrole správní žalobou napadeného pozastavení dotace, Ústavní soud nemůže přistoupit k posouzení tohoto návrhu bez přihlédnutí ke všem souvislostem právní úpravy. Poskytovateli právní úprava česká i evropská (viz dále body 58 a násl., srov. též rozsudek Soudního dvora EU ze dne 21. 9. 1989 ve věci C – 68/88 Komise Evropských společenství proti Řecké republice, dle něžž je porušením povinností, plynoucích z evropského práva, pokud nebylo zahájeno trestní nebo disciplinární řízení proti osobám, které se podílely na provedení a zatajení úkonů, umožňujících vyhnout se zaplacení zemědělských dávek podle práva EHS) ukládá odpovědnost za ochranu před případným zneužitím dotace, aniž by však byl zákonem či soudem veden k vyvažování tohoto veřejného zájmu s odpovědností za ochranu práv příjemce.
39. Podmínky čerpání přidělené dotace jsou stanoveny buď v rozhodnutí o přidělení dotace, nebo ve smlouvě o poskytnutí dotace, přesněji řečeno v dokumentech, na které tyto právní tituly poskytnutí dotace odkazují. Pravidelně se jedná o celou řadu příruček, podmínek a metodik, které musejí příjemci dotace při jejím čerpání dodržovat, kontroly jejich dodržování jsou prováděny na základě zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů

(dále jen „zákon o finanční kontrole“). V § 13a zákona o finanční kontrole jsou stanovena zvláštní procesní pravidla pro výkon auditu podle přímo použitelných předpisů Evropské unie. Součástí zprávy o auditu je identifikace zjištěných nedostatků. Tyto nedostatky mohou mít povahu tzv. nesrovnalostí, které mohou mít podle práva Evropské unie (nařízení Rady č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti) dopad na konečný objem poskytnutých finančních prostředků. Pokud poskytovatel dotace na základě provedení auditu nazná, že došlo při naplňování činností financovaných příslušnou dotací k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, může dle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech pozastavit výplatu dotace (resp. nemusí vyplatit část dotace) a v návaznosti na to informuje příslušný finanční úřad o svých zjištěních. Finanční úřad v souladu s § 88 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, zahájí u příjemce dotace daňovou kontrolu, jejímž výsledkem je buď konstatace porušení rozpočtových pravidel a případné následné vyměřovací řízení a uložení sankce, nebo daňová kontrola finančního úřadu závady a nedostatky ve spojitosti s veřejnou zakázkou, potažmo porušení rozpočtových pravidel neshledá, a poté finanční úřad již další kroky nečiní. Finanční úřad může toliko v důsledku zjištění v rámci daňové kontroly učinit sankční opatření, a to vydat platební výměr ukládající příjemci dotace provést odvod za porušení rozpočtové kázně, pokud zjistí pochybení. Pokud pochybení nezjistí, nemá zákonem stanovenou pravomoc k žádnému dalšímu postupu, tedy dokonce ani nevydává žádné rozhodnutí. Podústavní právo nikterak neupravuje situaci, kdy finanční úřad dospěje k závěru, že se o porušení rozpočtové kázně nejedná a poskytovatel dotace s tímto názorem nesouhlasí (kritika právní úpravy, která nestanoví dostatečné procesní rámce pro popsané situace, např. v článku Moravec, O. Krácení dotace v judikatuře Nejvyššího správního soudu – polojasno?, dostupného pod č. 95155 na www.epravo.cz).

40. Samo pozastavení dotace v případech, kdy následně příslušný finanční úřad či dokonce i samotný poskytovatel dospěje k závěru, že příjemce žádné své povinnosti neporušil, se tedy již nemá jak stát předmětem soudního přezkumu, který by konstatoval nezákonnost pozastavení čerpání dotace. Rovněž podústavní právní úprava nijak neřeší situace, kdy finanční úřad nevydá platební výměr ukládající příjemci dotace provést odvod za porušení rozpočtové kázně, a poskytovatel dotace přesto příjemci zadržené finanční prostředky nevyplatí. Nadto nejsou ani explicitně stanoveny žádné lhůty, v nichž mají příslušné orgány rozhodnout. Je možné, že zpravidla bude postupováno tak, že jak pro poskytovatele, řídicí orgán, tak i pro příslušný finanční úřad budou směrodatné závěry auditu prováděného dle citovaného ustanovení zákona o finanční kontrole, a proto k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně finančním úřadem dojde. Pokud však toto rozhodnutí o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, které je zajisté soudně přezkoumatelné, bude příjemcem soudně napadnuto, pak soud nebude žádným způsobem hodnotit důvodnost pozastavení čerpání dotace dle napadeného ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech, ale bude jen posuzovat zákonnost napadeného platebního výměru. Podústavní právo tedy neotvírá žádnou možnost, v jejímž rámci by bylo případně i na půdorysu následné soudní kontroly konstatováno, zda pozastavení čerpání dotace proběhlo zákonným způsobem a nebylo arbitrární.

41. Vyloučení soudní kontroly pozastavení dotace tedy v tomto rámci podústavního práva vede k tomu, že případný arbitrární, svévolný či dokonce šikanózní postup poskytovatele dotace nebude relevantně pojmenován ani nijak sankcionován, neboť tento postup se nemá jak stát předmětem soudního přezkumu. To však v demokratickém právním státě, který má povinnost chránit legitimní očekávání jednotlivců, jejich právní jistotu a základní práva před arbitrarností postupu státních orgánů, není možné.
42. Napadené ustanovení, které stanoví ve výše popsaném kontextu výluku ze soudního přezkumu, je tedy v první řadě rozporné s čl. 1 odst. 1 Ústavy, která garantuje zachovávání základních principů materiálního právního státu, a to ochrany právní jistoty, zákazu arbitrarnosti a přístupu ke spravedlnosti.

X.b

Právo na přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy, týkajících se základních práv a svobod

43. Další klíčové měřítko hodnocení návrhu představuje ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny, dle kterého sice může být soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy vyloučen (čl. 36 odst. 2 Listiny, věta první in fine), z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (čl. 36 odst. 2 Listiny, věta druhá).
44. Ústavní soud ve své předchozí judikatuře dal opakovaně najevo, že má-li každý podle čl. 36 odst. 1 Listiny právo domáhat se ochrany svých práv u soudu či jiného orgánu, přičemž podmínky a pravidla realizace tohoto práva stanoví zákon, pak takový zákon, vydaný na základě ústavního zmocnění, nemůže toto právo – těmito podmínkami a pravidly – na druhé straně popřít. Citovaný čl. 36 odst. 2 Listiny je toho logickým důsledkem; reflektována je odlišná relevance základních práv a svobod, jimž přísluší z jejich rozdílné povahy logicky vyšší ochrana než právům založeným toliko zákonem [nález sp. zn. Pl. ÚS 12/07 ze dne 20. 5. 2008 (N 90/49 SbNU 247, č. 355/2008 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 72/06 ze dne 29. 1. 2008 (N 23/48 SbNU 263, č. 291/2008 Sb.)].
45. Právo na soudní přezkum zákonnou výlukou nedotčeného rozhodnutí orgánu veřejné správy je tak veřejným subjektivním právem zaručeným na ústavní úrovni. Ústavní soud tedy dále přistoupil k posouzení, zda se postup poskytovatele dotace podle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech dotýká některého ze základních práv a svobod jejího příjemce.
46. Jak již bylo výše uvedeno, tak postupem podle § 14e zákona může dojít k zásahu do legitimního očekávání příjemce dotace. Pokud totiž příjemce dotace dodrží veškeré podmínky, které mu byly v rozhodnutí o udělení dotace, právních předpisech i případných dalších normativech pro čerpání a používání dotace stanoveny, pak mu vzniká legitimní očekávání, že mu bude celá dotace poskytnuta. V případě, že z důvodu pouhé nedůvodné domněnky na straně poskytovatele dojde k pozastavení výplaty části dotace, je takovýto postup zásahem do legitimního očekávání příjemce, že mu bude celá dotace vyplacena a bude ji moci použít na stanovený účel. Porušení tohoto legitimního očekávání není jen zásahem do jeho právní

jistoty, jak bylo popsáno výše, ale též zásahem do jeho práva na ochranu majetku, jak ji upravuje čl. 11 Listiny.

47. V judikatuře Ústavního soudu totiž je chráněno legitimní očekávání jako jeden z principů, vyplývajících z principu právního státu (viz výše v bodech 37 a násl.), principu určitosti, bezrozpornosti a předvídatelnosti právní úpravy (srov. nález sp. zn. I. ÚS 287/04 ze dne 22. 11. 2004; N 174/35 SbNU 331) či z principů dobré správy, ale Ústavní soud též v řadě svých rozhodnutí shledává ochranu legitimního očekávání v souvislosti s ochranou vlastnického práva, v širším smyslu majetku (srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004, N 35/32 SbNU 331, č. 278/2004 Sb., nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 9/07 ze dne 1. 7. 2010, N 132/58 SbNU 3, č. 242/2010 Sb., či nález sp. zn. IV. ÚS 525/02 ze dne 11. 11. 2003, N 131/31 SbNU 173).
48. Obojaký význam ochrany legitimního očekávání zdůraznil Ústavní soud ve svém rozhodnutí Pl. ÚS 53/10 ze dne 19. 4. 2011 (N 75/61 SbNU 137, č. 119/2011 Sb.), v němž dospěl k závěru, že dodatečné snížení výše nároku na státní podporu ve stanoveném rozsahu za účelem snížení výdajů státního rozpočtu neobstojí s ohledem na legitimní očekávání účastníků stavebního spoření. Poté, co účastník splnil podmínky pro vznik nároku na státní podporu za určitý kalendářní rok, mohl legitimně očekávat, že ze strany státu nedojde dodatečně k jejich změně, resp. ke změně samotného nároku. Jedná se přitom o očekávání, jemuž náleží ochrana jak z hlediska principu právní jistoty a ochrany důvěry v právo, resp. ochrany nabytých práv podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, tak s ohledem na majetkovou povahu nároku podle čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k evropské Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). Toto ustanovení se totiž nevztahuje jen na již nabytý (existující) majetek, nýbrž poskytuje též ochranu legitimnímu očekávání nabytí takového majetku.
49. I podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva je integrální součástí ochrany majetkových práv také ochrana legitimního očekávání, tedy ochrana nároku, na jehož splnění má oprávněný přinejmenším legitimní očekávání (*esperance légitime/legitimate expectation*). Ústředním pravidlem při posuzování existence takového legitimního očekávání je ohled na konkrétní a individuální okolnosti případu, které ve svém souhrnu měly založit legitimní očekávání jako majetkový zájem chráněný čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě (rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci Anheuser-Busch Inc. proti Portugalsku, 11. 1. 2007, č. 73049/01, odst. 63 – 65, nebo rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Glaser proti České republice, 14. 2. 2008, č. 55179/00, odst. 50 - 52).
50. Navrhovatel případně poukázal na paralelu pozastavení čerpání dotace s obdobným institutem zajištění finančních prostředků v rámci trestního řízení, o kteréžto otázce v poslední době Ústavní soud opakovaně rozhodoval. V těchto případech je též velmi silný veřejný zájem na omezení majetkových práv osob podezřelých z majetkové trestné činnosti, jejichž finanční prostředky jsou zajištěny za účelem případné budoucí úhrady jejich finančních závazků vůči státu či poškozeným. Ústavní soud ve své náleзовé judikatuře k tomuto institutu zdůraznil roli soudů jako ochránců proporcionality mezi ochranou tohoto veřejného zájmu a ochranou práv dotčených osob. Účelem soudního přezkumu zajištění peněžních prostředků na účtu obviněného je posoudit přiměřenost tohoto opatření ve smyslu poměru mezi

závažností prověřované trestné činnosti a rozsahem zajištění ve vztahu k možnostem dotčené osoby jako podnikatele dále vykonávat činnosti, jež s tímto podnikáním souvisí (nález sp. zn. I. ÚS 2485/13 ze dne 2. 12. 2013). Rozhodnutí orgánu veřejné moci o žádosti o omezení zajištění peněžních prostředků musí být řádně odůvodněno, a to s ohledem na rozsah zajištění, specifika stíhané trestní věci a vznik případné majetkové škody (nálezy sp. zn. IV. ÚS 3501/13 ze dne 5. 8. 2014 a sp. zn. I. ÚS 3502/13 ze dne 17. 4. 2014). Ústavní soud poukázal i na časovou dimenzi institutu zajištění peněžních prostředků na účtu – pokud orgány činné v trestním řízení nezohlední délku trestního řízení a prognózu jeho dalšího vývoje při rozhodování o dalším trvání tohoto zajišťovacího opatření z pohledu přiměřenosti, porušují právo na ochranu vlastnického práva podle čl. 11 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny (nález sp. zn. III. ÚS 1396/07 ze dne 19. 3. 2009; N 62/52 SbNU 609). Všechny tyto požadavky jsou podle citovaných rozhodnutí Ústavního soudu úlohou obecných soudů za účelem vyvážení veřejného zájmu a práv dotčených osob.

51. Rozhodnutí poskytovatele o pozastavení čerpání dotace je též odůvodněno veřejným zájmem na ochraně před porušováním právních povinností příjemci, zejména před porušením rozpočtové kázně či před podvodem, nicméně absence soudní kontroly v tomto případě neumožňuje zohlednit a chránit zájem příjemce dotace a jeho legitimní očekávání na čerpání již jednou přidělené dotace. I když je zřejmé, že toto očekávání nemohou mít příjemci, kteří pravidla porušili, absence soudní kontroly neumožňuje ani těm, kteří žádná pravidla neporušili, aby se domohli ochrany svého legitimního očekávání na nabytí majetku, který jim byl rozhodnutím příslušného státního orgánu poskytnut (§ 14 zákona). Rozhodnutím o poskytnutí dotace totiž bylo konstituováno legitimní očekávání příjemce, že mu dotace bude poskytnuta, a pokud dodrží všechna pravidla, tak mu budou ve stanovených termínech za stanovených podmínek přiznané peněžní prostředky vyplaceny. Na tom nic nemění ustanovení § 14 zákona o tom, že na dotaci není právní nárok, neboť poté, kdy je vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace podle § 14 odst. 3 zákona, jedná se ze strany příjemce o vymahatelnou pohledávku. Rozhodnutí o pozastavení čerpání dotace je pak zásahem do očekávání příjemce, že mu bude z titulu této pohledávky plněno.
52. I kdyby posléze poskytovatel dospěl k závěru, že nedošlo k porušení povinností příjemce, a následně pozastavené finanční prostředky příjemci vyplatil, prodlení v čerpání finančních prostředků z přiznané dotace způsobené státem, může být vážným zásahem do majetkových práv příjemce, neboť může vyvolat dodatečné finanční náklady, zdražení nebo dokonce zmarnění celé plánované investice. Tedy i v důsledku pozastavení čerpání dotace zpravidla dojde k zásahu do majetku příjemce tím, že mu bude způsobena majetková škoda. Absence soudního přezkumu pozastavení dotace, tedy nemožnost vydání soudního rozhodnutí, které by deklarovalo protizákonnost postupu poskytovatele dotace, pak tedy též může znemožnit či ztížit příjemci vymožení škody, která mu nedůvodným rozhodnutím o pozastavení dotace byla způsobena, čímž dojde rovněž k zásahu do jeho vlastnického práva.
53. Ústavní soud uzavírá, že pozastavení výplaty části dotace podle § 14e je zásahem do legitimního očekávání příjemce na nabytí majetku, tedy zásahem do práva na ochranu majetku a vlastnického práva, zakotveného v čl. 11 Listiny a čl. 1

Dodatkového protokolu k Úmluvě. Proto tento zásah orgánu veřejné moci jako zásah do základního práva příjemce musí být podle čl. 36 odst. 2 druhé věty Listiny podroben soudnímu přezkumu. Vyloučení soudního přezkumu stanovené v napadeném ustanovení je tedy neústavní.

54. Navrhovatel vyjádřil rovněž názor, že vedle bezprostředního zásahu do vlastnického práva příjemce dotace bude v řadě případů porušeno též jeho právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, chráněné čl. 26 Listiny. Ústavní soud shledává s ohledem na své výše uvedené závěry o rozporu napadeného ustanovení s čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny ve vztahu k čl. 11 Listiny za nadbytečné se zabývat možností zásahu, který může návazně či vedle zásahu do legitimního očekávání na získání majetku pozastavení čerpání dotace způsobit i v právu na podnikání podle čl. 26 Listiny.
55. To neznamená, že by si Ústavní soud nebyl vědom toho, že podnikání či provozování jiné hospodářské činnosti příjemce dotace může být pozastavením již jednou přiznané dotace ztíženo či omezeno. A to i s přihlédnutím k řetězení dalších zásahů, na které poukazuje navrhovatel, například pozastavení stavebních prací, eventuálně jejich zakonzervování, které návazně povede k jejich zmaření či prodražení. Nicméně pro konstatování zásahu do práva příjemce na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 2 Listiny postačí závěr o zásahu, způsobeném pozastavením čerpání dotace, do vlastnického práva příjemce.

XI.

Použití práva Evropské unie

56. Při posuzování otázky soudního přezkumu poskytování a vyplácení dotací, často pocházejících z prostředků rozpočtu Evropské unie, nelze odhlédnout od dimenze práva Evropské unie. Samo čerpání dotací je upraveno v nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. 7. 2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti, v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. 7. 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, nařízení Komise (ES) č. 1828/2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k uvedeným nařízením. Soudní dvůr Evropské unie již judikoval, že výše citované nařízení č. 1083/2006, vykládané ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie, které zakotvuje právo na účinnou právní ochranu před soudem, brání tomu, aby rozhodnutí zamítající žádost o grant bylo vyloučeno z možnosti napadnout je u soudu členského státu (rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. 9. 2014 ve věci C – 562/12 Liivimaa Lihaveis MTÜ proti Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee). Dle judikatury Soudního dvora EU tedy mají členské státy při uplatňování práva EU povinnost zajistit soudní přezkum dokonce i aktů o poskytnutí dotace či grantu z rozpočtů Evropské unie. Soudní dvůr Evropské unie též v souvislosti s uvedeným zdůrazňuje, že požadavek soudního přezkumu jakéhokoli rozhodnutí vnitrostátního orgánu považuje za obecnou zásadu práva Unie.
57. Předmětem úpravy práva Evropské unie je i ochrana proti podvodům a nesrovnalostem při čerpání dotací z rozpočtů Evropské unie. Dle čl. 325 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie platí: „Unie a členské státy bojují proti

podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie opatřeními přijatými podle tohoto článku, která mají odstrašující účinek a poskytují v členských státech a v orgánech, institucích a jiných subjektech Unie účinnou ochranu“. Nařízení Rady č. 2988/95 ze dne 18. 12. 1995, o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, stanoví obecná pravidla týkající se stejnorodých kontrol a správních opatření a sankcí postihujících nesrovnalosti – tj. jakékoli porušení právního předpisu Společenství, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované – s ohledem na právo Společenství, přičemž kontroly, správní opatření a sankce musí být „účinné, přiměřené a odrazující“ a „s výhradou použitelného práva Společenství se postupy provádění kontrol, opatření a sankcí Společenství řídí právem členských států“.

58. Citovaná pravidla práva Evropské unie s proklamovaným cílem čelit tam definovaným nesrovnalostem při čerpání unijních prostředků upravují institucionální a procedurální rámec jeho dosažení v podobě kontrol, správních opatření a sankcí, a to jak na úrovni orgánů Unie, tak na úrovni členských států. Poskytovatel (řídící orgán) je podle výše uvedených pravidel povinen nakládání s dotacemi soustavně kontrolovat a hlásit jakoukoliv nesrovnalost prostřednictvím Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) Evropské komisi. Procesní úprava vylučující soudní kontrolu znemožňuje příjemci dovolat se kontroly proti uvedenému zásahu, je však též překážkou sjednocování postupu členských států proti nesrovnalostem při čerpání evropských dotací. V rámci soudní kontroly by totiž prostřednictvím předběžných otázek k Soudnímu dvoru Evropské unie mělo docházet k vyřešení nejasností, zda v jednotlivých typových případech jde nebo nejde o nesrovnalost ve smyslu evropského práva, a tak ke sjednocování společného evropského postupu proti jednáním ohrožujícím finanční zájmy Evropské unie.
59. Ústavní soud již ve svém nálezu ve věci Evropského zatýkacího rozkazu ze dne 3. 5. 2006 sp. zn. Pl ÚS 66/04, publikovaném pod č. 434/2006 Sb., (bod 61) dospěl k závěru, že z čl. 1 odst. 2 Ústavy ve spojení s principem spolupráce stanoveným čl. 10 Smlouvy o Evropských společenstvích (nyní zásada loajální spolupráce v čl. 4 Smlouvy o Evropské unii) vyplývá ústavní princip, podle něhož mají být domácí právní předpisy včetně ústavy interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce unijních orgánů a orgánů členského státu. Pokud tedy existuje několik interpretací Ústavy či Listiny základních práv a svobod, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika v souvislosti se svým členstvím v Evropské unii, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, a nikoli výklad, který tuto realizaci znemožňuje.
60. Ústavnímu soudu nepřísluší hodnotit obsah evropského práva, avšak již z naznačené rekapitulace je patrné, že zavedení soudního přezkumu v posuzovaném případě není v rozporu s právem EU, naopak právě jeho absence by mohla být v kolizi s judikaturou Soudního dvora Evropské unie či Listinou základních práv EU. Výše uvedené závěry Ústavního soudu o neústavnosti soudní výluky pozastavení čerpání dotace nejsou tedy v rozporu s právem EU. Napadená právní úprava by dokonce mohla být shledána problematičnou i z pohledu práva Evropské unie. Nicméně Ústavní soud je přesvědčen, že navrhovatel zvolil správný postup,

pokud nejdříve předložil posuzovaný problém Ústavnímu soudu, neboť přistoupí-li obecný soud k iniciování řízení vedoucího k odstranění úpravy rozporné s právem EU instrumenty ústavněprávního přezkumu, není důvod mu v tom bránit, resp. jej nutit předtím k řízení před Soudním dvorem Evropské unie (srov. Bobek, M. – Bříza, P. – Komárek, J.: Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 483). Podle Soudního dvora Evropské unie (srov. rozhodnutí Melki a Abdeli, C-188/10 a C-189/10, Sb. rozh. I-5667) procedura prioritního posouzení souladu s ústavním pořádkem není v rozporu s unijním právem, pokud nebrání soudům kdykoliv oslovit Soudní dvůr s předběžnou otázkou, přijmout potřebná předběžná opatření k ochraně práv vyplývajících z unijního práva a rozporná ustanovení vnitrostátního práva případně neaplikovat (srov. též nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009, N 6/52 SbNU 57).

61. Rozhodnutí Ústavního soudu o neústavnosti napadené části § 14e zákona o rozpočtových pravidlech je tedy souladné i s mezinárodními závazky České republiky a se zásadou loajální spolupráce v rámci Evropské unie.

XII.

Závěr

62. Ústavní soud shledal, že podle ustanovení § 14e zákona o rozpočtových pravidlech ve znění účinném do 19. 2. 2015 nekontrolovaná a reálně neomezená úvaha poskytovatele postačovala, aby pozastavil na zákonem nijak neomezenou dobu výplatu dotace, k čemuž dostačovalo, že pouze dospěl k domněnce, že došlo k porušení pravidel jejího čerpání. Za takových podmínek vyloučení soudního přezkumu znemožňuje ochranu legitimního očekávání příjemce před případnou svévolí poskytovatele. Princip právní jistoty je třeba vykládat ve spojení se zákazem arbitrárnosti tak, aby možnost uvážení státních orgánů byla omezena procedurami, které zabrání zneužití tohoto volného uvážení, přičemž tou nejlepší prevencí i následnou ochranou proti arbitrárnosti v postupu orgánů veřejné správy je přístup k soudu, který správní uvážení podrobí soudní kontrole. S ohledem na kontext celého zákonného ustanovení je soudní kontrola jedinou ochranou před arbitrárností, kterou umožňuje zákonodárcem otevřený rozsah volného uvážení poskytovatele. Napadená část ustanovení, stanovící ve výše popsáném kontextu výluku ze soudního přezkumu, je tedy v první řadě rozporná s čl. 1 odst. 1 Ústavy, který garantuje zachovávání základních principů materiálního právního státu, a to ochrany právní jistoty, zákazu arbitrárnosti a přístupu k soudu. Pozastavení výplaty části dotace podle § 14e je zásahem do legitimního očekávání příjemce na nabytí majetku, tedy zásahem do práva na ochranu majetku a vlastnického práva, zakotveného v čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, a proto jeho soudní přezkum nelze podle čl. 36 odst. 2 Listiny vyloučit.
63. Ústavní soud proto z výše uvedených důvodů návrhu navrhovatele podle čl. 95 odst. 2 Ústavy vyhověl s tím, že s ohledem na čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou orgány veřejné moci povinny promítnout důsledky shledané protiústavnosti do své rozhodovací praxe, tedy při řešení konkrétních případů ustanovení § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 19. 2. 2015, ve slovech „a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání“, neaplikovat.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 16. června 2015

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky

V označené věci jsem plénu předložil vlastní návrh, který však nezískal potřebnou podporu, nicméně – a logicky – z něj v oponentuře k návrhu, který naopak podporu získal, vycházím.

I.

Klíčové měřítko hodnocení navrhovatelova návrhu představuje ustanovení čl. 36 odst. 2 Listiny, dle kterého sice může být soudní přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy vyloučen (čl. 36 odst. 2 Listiny, věta první *in fine*), z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny (čl. 36 odst. 2 Listiny, věta druhá).

Určení z přezkumu nevyločitelného „rozhodnutí orgánu veřejné správy“ podle čl. 36 odst. 2 Listiny logicky předchází zjištění, zda jde o úkon, který podléhá žalobní legitimaci v režimu řízení podle § 65 a násl. s. ř. s., neboť je zde nepřehlédnutelná souvislost; druhé je evidentním podústavním provedením prvního.

Judikatura Nejvyššího správního soudu – zjevně ústavněprávně konformně – si osvojila výklad, založený na materiálních, nikoli formálních znacích, a samo označení úkonu jako rozhodnutí (či nikoli) nepokládá za finálně určující. Ani „opatření“ tedy obecně nelze vyloučit z pozice úkonu, proti němuž může směřovat žaloba, způsobila otevřít jeho soudní přezkum, avšak za podmínky, že jím byly *založeny, změněny, zrušeny nebo závazně určeny práva nebo povinnosti*, jak požaduje ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.; jinak by nešlo o jím definované „rozhodnutí“, a „kompetenční výlučka“ (§ 70 s. ř. s.) by se prosadila bez dalšího, jak ostatně ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. posléze proklamuje výslovně. Jinak řečeno, „klíčovou je totiž jeho materiální stránka, přičemž aby bylo možné považovat úkon správního orgánu za rozhodnutí v materiálním smyslu, musí mít dopad do právní sféry, resp. veřejných subjektivních práv fyzické či právnické osoby“ [usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010 č. j. 7 Aps 3/2008-98; viz i tam obsažené odkazy na další judikaturu, včetně nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 145/09 ze dne 21. 2. 2012 (N 35/64 SbNU 421)].

Tuto podmínku lze však ve vztahu k opatření podle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech považovat za splněnou jen tehdy, pakliže požadovaná „změna“ v právním postavení příjemce dotace bude nalezena *již* v tom, že namísto *plynulého vyplácení* dotace je její *poskytování přerušeno*, resp. co do její vymezené části se neposkytuje (poskytovatel – podle tohoto ustanovení – již část dotace „nemusí vyplatit“).

Takovému závěru se přiblížil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 6. 2014 sp. zn. 8 Ans 4/2013, v němž konstatoval, že opatření o krácení dotace je „aktem ve věci samé a nikoli např. podkladovým rozhodnutím, jehož správnost by bylo možné posoudit v budoucnu“; vydání takového rozhodnutí se lze dokonce v konkrétním případě i domáhat tzv. nečinností žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s., což Nejvyšší správní soud v dané věci dovedl ze zjištění, že pouhé „oznámení“ o nevyplacení dotace neobsahovalo dostatečné odůvodnění.

Judikatura Nejvyššího správního soudu nicméně zahrnuje i posouzení odlišná; z rozsudku ze dne 6. 2. 2014 sp. zn. 9 As 132/2013 se podává, že „nejde o žádný

správní úkon, nýbrž (toliko) o *faktické pozastavení* platby neodehrávající se v režimu správního řízení“, jež je „jednak fakultativní, a jednak nepředstavuje konečnou administrativně právní fázi postupu správního orgánu ve věci příjemce dotace“, který se ochrany může domáhat až „prostřednictvím žaloby proti konečnému rozhodnutí vydanému v realizační fázi (zde v rámci rozhodnutí o povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně)“. Neplatí tedy, že došlo k „založení, změně, zrušení nebo závaznému určení práv nebo povinností“.

Na obdobném hodnocení spočívá i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2014 sp. zn. 9 Afs 107/2013, byť určující argument proti tamnímu stěžovateli – příjemci pozastavené dotace – je i silnější (že napadl jen „korespondenční názory“ poskytovatele dotace, nikoli „opatření dle § 14e odst. 1 či dle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel“). Také zde je toto opatření kvalifikováno jako nikoli „rozhodnutí orgánu veřejné správy, nýbrž toliko *faktický úkon* poskytovatele dotace spočívající v nevyplacení části dotace“, na niž příjemci ani rozhodnutím o jejím poskytnutí „*nevznikl nárok*“.

V rámci těchto dvou – naposledy popsanych – hodnotících pozic se nutně prosazuje úsudek, že vyloučení ze soudního přezkumu se *nepodává* ze samotného napadeného ustanovení § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech (je nadbytečné, jak ostatně rovněž konstatuje Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 6. 3. 2014 sp. zn. 9 Afs 107/2013), neboť je zde dána výluka již na základě ustanovení § 65 odst. 1, resp. § 70 písm. a) s. ř. s. tím, že nejde o jimi předvídané „*rozhodnutí*“.

Významným důsledkem pak je, že tím nemůže být ani v kolizi se zákazem vyloučení soudního přezkumu dle čl. 36 odst. 2 Listiny, neboť absence „*rozhodnutí*“ (ve smyslu vyloženém výše) logicky i věcně implikuje stav, kdy právní poměry příjemce dotace dotčeny (vůbec) nebyly, jestliže postupy podle ustanovení § 14e odst. 1 vést k „založení, změně, zrušení nebo závaznému určení (jeho) práva nebo povinnosti“ nemohou.

Obdobné platí i pro ta (další) hodnocení opatření dle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech, jestliže je jimi dovozována – též se zřetelem k ustanovení § 44a odst. 3 písm. b) téhož zákona (sp. zn. 9 As 132/2013 výše) – jeho „*předběžná povaha*“, jak ostatně činí i navrhovatel, neboť taková opatření zásadně nemohou – z povahy věci – představovat relevantní zásah do základních práv rovněž. I v takovém případě by důvodem výluky ze soudního přezkumu nebylo „ve skutečnosti“ napadené ustanovení § 14e odst. 4, nýbrž již ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s., jehož kompatibilita s čl. 36 odst. 2 Listiny je zjevná.

Jelikož ustanovení § 70 písm. c) až e) s. ř. s. pro danou věc nepřichází v úvahu, je pro „výluková“ hodnocení k dispozici již jen ustanovení § 70 písm. f) s. ř. s., v němž má napadené ustanovení § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech normativní i věcnou základnu. Kompetenční výluka podle prve uvedeného ustanovení se váže s těmi úkony správního orgánu, „jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon“, a tím zde má být právě ustanovení druhé, o které v dané věci jde.

To má smysl ovšem jen tehdy, že *oproti* úvahám předchozím se uplatní výše předestřený předpoklad toho znaku opatření podle § 14e zákona, jenž je se „založením, změnou, zrušením nebo závazným určením práva nebo povinnosti“ *naopak* identifikuje.

Jen pak, jak se dožaduje navrhovatel, je nevyhnutelné kompetenční výlukou dle § 70 písm. f) s. ř. s. a § 14e odst. 4 zákona poměřovat zásadou, že ji nemůže představovat rozhodnutí „orgánu veřejné správy, týkající se základních práv a svobod podle Listiny“ (dle jejího čl. 36 odst. 2).

II.

Většina pléna se těmito otázkami blíže nezabývala; relativně konsolidovanou judikaturu Nejvyššího správního soudu pomíjí, jako kdyby jí nebylo, a neobtěžuje se k ní zaujmout stanovisko. Jednoduše vychází z toho, že opatření dle § 14e zákona *takovým* rozhodnutím *prostě* je, aniž by se náležitě vypořádala s již uplatněnými jinými interpretačními verzemi, a proti nim (jejich odůvodněným závěrům) – zcela mimoběžně – klade pouhé tvrzení, že příjemce dotace, poté, co mu byla „přiznána“, má na její úplné vyplacení „nárok“, a ta představuje (dokonce) „vymahatelnou pohledávku“ (bod 51 nálezu).

Což je nedostatkem vážným, neboť až teprve řádné odůvodnění povahy posuzovaného opatření – s výsledkem, že o „rozhodnutí“ vsutku jde – mohlo většině pléna otevřít cestu pro další úvahy o jeho vyloučitelnosti (či nikoli) ze soudního přezkumu; odlišná hodnocení opatření dle § 14e zákona, prezentovaná výše, totiž vedou k jeho vyloučení *bez dalšího*.

III.

V bodu 38. většina pléna *správně* připomíná, že navrhovatel předložil Ústavnímu soudu k posouzení „pouze výlukou ze soudního přezkumu“ a že ani jinou cestu k dispozici neměl; je tomu tak proto, že z procesní pozice ve své věci očividně nemohl sledovat nic jiného, než aby naopak na soudní přezkum dosáhl.

Nesprávné však je, uvádí-li dále, že Ústavní soud „navazující úvahy“ nemohl vést „bez přihlídnutí ke všem souvislostem právní úpravy“, jmenovitě v té podobě, k níž se uchýlil. I Ústavní soud totiž má – přece jen – své limity, a jeden z nich, dosud nepopíraný, zde spočíval v existenci těch hranic jeho přezkumu, jež jsou vymezeny *petitem* posuzovaného návrhu.

Jestliže byla napadena toliko část ustanovení § 14e odst. 4 zákona, nelze logicky podrobit přezkumu jiné – nenapadené – ustanovení § 14e odst. 1, natož aby ze zjištění jeho údajné kolize s principy právního státu (zjednodušeně řečeno) mohla být vyvozována neústavnost ustanovení napadeného. Je tomu zcela naopak; vázanost návrhem měla vést Ústavní soud k tomu, aby z této – *nenapadené* – úpravy § 14e odst. 1 zákona *vycházel*. Jiný postup, který však byl nálezem zvolen, nemůže metodologicky obstát.

Většina pléna se tím zachovala, jako kdyby šlo o *abstraktní* kontrolu *celého* ustanovení § 14e zákona, a výsledek tomu zjevně odpovídá (stěžít si lze představit jiný, resp. jiné znění jeho odůvodnění). V dané věci však byl podán návrh na kontrolu *konkrétní* (rozhodujícím soudem), orientovaný na zrušení *jen části* tohoto ustanovení (části jeho odstavce 4), a to je nevyhnutelné vzít v úvahu ve smyslu potřeby adekvátního odlišení.

Následující oponentura přijatému nálezu se odvíjí v rozhodném smyslu právě odtud.

IV.

Obsahově navrhovatel argumentoval tím, že 1. dotčená úprava je nedostatečná v tom, že neobsahuje žádné časové omezení účinků opatření dle § 14e odst. 1 zákona, ačkoli má být „opatřením toliko předběžným a dočasným“, a to včetně vyrozumění finančního úřadu, 2. hodnocení závažnosti „podezření na pochybení je plně na poskytovateli dotace“; současně je „bezkritérierní“, a „domněnce porušení nemusí nutně předcházet kontrola ani jiný zákonem předvídaný a regulovaný postup“, 3. příjemce dotace „nemůže dosáhnout zahájení řízení o provedení odvodu (před finančním úřadem), proti jehož výsledku by se mohl bránit pořadem práva“, a konečně, a v důsledku toho 4. opatření zasahuje do práv příjemce dotace nedostatkem právní jistoty a porušením zásady legitimního očekávání, neboť vyplacení celé částky dotace očekává, upravil tomu své materiální a podnikatelské poměry, a proto jde i o „bezprostřední zásah“ do jeho vlastnického práva dle čl. 11 Listiny, přičemž „často je porušeno též právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 Listiny)“.

Bezprostředně lze konstatovat, že prvé tři námitky zcela mívají procesní prostor, vymezený *petitem* návrhu, a směřují zjevně proti úpravě, jež navržena k přezkumu nebyla; oponují totiž *jiným* ustanovením napadeného zákona, jmenovitě § 14e odst. 1 až 3 (případně tomu, co v nich zákonodárce opomněl zakotvit), nikoli ustanovení § 14e odst. 4, o který zde jde.

Ústavní soud se proto jimi zabývat věcně vůbec neměl, a pakliže tak učinil, jsou korespondující úvahy prezentované většinou pléna v oddílu X.a (body 33 až 42) pro danou věc očividně mimosměrné.

V mezích *návrhem otevřeného přezkumu* tyto námitky rozhodný vztah k čl. 36 odst. 2 Listiny tedy neidentifikují.

(Ani případná, navrhovatelem požadovaná, soudní kontrola by jak nedostatek „časového omezení“ pozastavení vyplacení dotace, tak jeho „bezkritériernost“ či nemožnost zahájit řízení před finančním úřadem nenahradila, resp. takto tvrzené nedostatky právní úpravy by odstranit evidentně nemohla. Naopak, vzhledem k nim, by se požadovaná soudní kontrola nemohla projevit jakkoli smysluplně, resp. efektivně, a to právě pro vytýkanou absenci „přezkumných“ kritérií, na nichž by však měla stát.)

V.

Pozornost bylo proto třeba věnovat námitce až čtvrté, že právní úprava vtělená do ustanovení § 14e zákona o rozpočtových pravidlech porušuje právo vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny v podobě „legitimního očekávání“, neboť ta již k základnímu právu příjemce dotace (čl. 36 odst. 2 Listiny) míří zjevně.

Podle čl. 11 odst. 1 Listiny má každý právo vlastnit majetek, tj. právo svůj majetek držet, užívat, požívat a jím disponovat, přičemž tímto článkem založená ochrana se nevyčerpává jen vlastnictvím věcí hmotných, nýbrž i rozmanitých entit nehmotných, a pod jeho ochranou je i tzv. legitimní očekávání, resp. majetkový nárok, jehož splnění lze opodstatněně očekávat. S inspirací článkem 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva jde o ochranu jakékoli dostatečně hájitelné majetkové hodnoty,

včetně – a pro posuzovanou věc *zejména* – „dostatečně určité pohledávky“, s níž operuje zhusta i rozhodovací praxe Ústavního soudu. Pohledávka je pak „dostatečně určitou“, má-li zjevný zákonný či judiciální základ; tak je tomu tehdy, jestliže z ní oprávněný může se zřetelem k adekvátně pevnému, rozumnou pochybnost nepřipouštějícímu právnímu prostředí, vytvořenému jednoznačnou právní úpravou a stabilizovanou rozhodovací praxí příslušných orgánů, opodstatněně očekávat – uplatněním takové pohledávky – konkrétní majetkový prospěch či jiný majetkový efekt. Naopak tam, kde jde o plnění, které je co do dovolávaného právního vztahu a svého důvodu nejisté, resp. závislé na dalších okolnostech, jejichž existence je neurčitá či jinak sporná, o „legitimní očekávání“ nejde.

Na nyní klíčovou otázku, zda *na základě rozhodné právní úpravy* dle ustanovení § 14e zákona může mít příjemce dotace „legitimní očekávání“, že mu dotace (postupně a plynule podle potřeby) bude v úplnosti vyplácena, resp. vyplacena, však nelze než odpovědět – oproti názoru většiny pléna – záporně.

Znění nenapadeného ustanovení § 14e odst. 1 – z nějž, jak bylo doloženo v oddílu III. výše, nutno vycházet – je jednoznačné, a stojí za to je citovat: poskytovatel „*nemusí* vyplatit část dotace *domnívá-li se*, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom *přihlédne* k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace“. Odtud se totiž bez pochybností podává, že příjemci od počátku musí být zřejmé, že část dotace mu vyplácena být *nemusí*, a to na základě *autonomní úvahy* poskytovatele („domnívá-li se“) o porušení příslušných pravidel, jehož závažnost rovněž *jen* poskytovatel posuzuje, přičemž je příjemci *i dopředu* známo, že mu část dotace v takovém případě nebude vyplácena.

Je tím evidentní, že „dostatečně určitá pohledávka“ příjemci dotace nesvědčí; na vyplacení celé dotace – jednoduše řečeno – nemá právní nárok (srov. zásadu vyslovenou v § 14 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech), a na tom ničeho nemění, že o poskytnutí dotace bylo předtím „rozhodnuto“, což významným naopak činí většina pléna, a zjevně neudržitelný je navazující úsudek o „vymahatelné pohledávce“, vyjádřený v bodu 51 nálezu.

K tomu se vyslovil i Nejvyšší správní soud, pakliže ve výše citovaném rozsudku sp. zn. 9 Afs 107/2013 konstatoval, že „nelze souhlasit s tvrzením stěžovatele, že mu jako příjemci dotace vznikl nárok na poskytnutí dotace...“, přičemž „je naopak zjevné, že ono rozhodnutí poskytovatele nezakládalo žádný nárok na vyplacení částky..., ale předpokládalo její možné uvolňování či naopak krácení mimo jiné na základě plnění povinností příjemce“ a že „opačný názor ... o nároku by ve svých důsledcích znamenal, že by příjemci dotací po rozhodnutí o jejich poskytnutí nemuseli již plnit nic z povinností, ...a bez dalšího mohli očekávat přísun plateb od poskytovatele“.

V rovněž zmíněném rozsudku sp. zn. 8 Ans 4/2013 Nejvyšší správní soud sice potvrdil, že na dotaci „není právní nárok“, nicméně že už pouhý její příslib je „způsobily vyvolat legitimní očekávání“ vyplacení dotace, což však dále podmínil tím, že tak tomu bude „samozřejmě za předpokladu, že příjemce splní stanovené podmínky“, přičemž co do splnění těchto podmínek je „stanovisko poskytovatele konečné...“. Ani v tomto pojetí proto o „dostatečně určitou pohledávku“ jít nemůže.

Ústavně chráněné „legitimní očekávání“ ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny tedy – oproti názoru navrhovatele a většiny pléna – na straně příjemce dotace tedy ukotvit nelze.

Je paradoxní, že většina pléna, ačkoli v *obecné rovině* a již z faktu, že dotace *byla přiznána*, existenci legitimního očekávání naopak dovozuje, tak činí přesto – jak by takovému přiznání odpovídalo – *nikoli všeobecně*, pro všechny oprávněné, nýbrž jen pro příjemce *některé* (bod 51), a to navzdory tomu, že příslušné „rozhodnutí“ bylo adresováno všem.

Stojí i za připomenutí, že postup podle § 14e odst. 1 není „odnětím dotace“, jež upravuje ustanovení § 15 zákona *jinak* (vztahují se na ně obecné předpisy o správním řízení, a implikace k soudnímu přezkumu se nabízí).

Není použitelný ani navrhovatelův argument (převzatý většinou pléna v bodu 50) paralelou se závěry, které vyslovil Ústavní soud k úpravě tzv. zajišťovacích (trestněprocesních) institutů (kupř. v nálezu sp. zn. I. ÚS 2485/13 ze dne 2. 12. 2013), neboť tam naopak k zásahu do evidentně již konstituovaného práva dle čl. 11 odst. 1 Listiny nesporně dochází. Stejně tak není přiléhavé odkazovat na legitimní očekávání dovozené Ústavním soudem ve věci účastníků stavebního spoření; nárok na státní podporu byl totiž založen zákonem, a jejich „pohledávka“ *dostatečně určitá* nepochybně byla.

VI.

Navrhovatel vyslovuje v návrhu rovněž názor, že kromě „bezprostředního zásahu do vlastnického práva příjemce dotace“ je „často“ porušeno též „právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost (čl. 26 Listiny)“.

Ačkoli většina pléna již nepokládala za nutné se jím zabývat, zde, jestliže jde o oponenturu nikoli jen jí, nýbrž i navrhovateli, nelze než se i k této části jeho návrhu vyjádřit.

Předně: bližší (ústavněprávní) argumentaci ve prospěch tohoto tvrzení návrh neobsahuje, a nalézt ji lze ztěžka.

A to ani v případě, že by mohla být situace příjemců dotčených dotací ve prospěch veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie (zde z operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace) vskutku chápána „podnikatelsky“ jako subjektů, kteří realizují své právo podnikat, tj. právo ke specifickým činnostem (podstupovaným samostatně, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost) za účelem dosažení zisku (což typicky splněno zřejmě nebude), a i kdyby bylo možné ponechat stranou pravidlo vtělené do čl. 41 odst. 1 Listiny, nelze dovést přítomnost toho znaku (podmínky) ústavněprávní ochrany, jímž je *kvalifikovaná* povaha a *intenzita* zásahu, k němuž nevyplacením dotace v osobě jejího příjemce dochází.

Podle nálezu sp. zn. IV. ÚS 27/09 ze dne 11. 9. 2009 (N 200/54 SbNU 489) čl. 26 odst. 1 Listiny ukládá „obecným soudům povinnost poskytnout ochranu podnikatelské činnosti, pokud je do ní zasaženo způsobem, který se příčí elementárním pravidlům férovosti a dobrým mravům soutěže“.

O takovém či obdobném zásahu však zde nemůže být řeč; „podnik“ příjemce dotace – opět: dle *nenapadeného* ustanovení § 14e odst. 1 zákona – je totiž co do jeho financování prostřednictvím dotace *z principu nejistý*, a nemůže být dotčen (ústavněprávně) tím, že tato nejistota (plynoucí z neexistence „nároku“) se manifestuje nevyplacením části takové dotace, neboť zákonná úprava s takovým opatřením ze strany poskytovatele počítá, a stejně tak s tím musí – dopředu – počítat i její příjemce.

„Podnikání“ příjemce dotace sice může být „ztíženo“, včetně „řetězením“ dalších zásahů, o kterých uvažuje navrhovatel (například „pozastavení“ stavebních prací, event. „zakonzervování“ rozestavěné stavby apod.), právo dle čl. 26 odst. 1 Listiny *ve své podstatě* (i kdyby o ně mohlo jít) však zasaženo zjevně není. Důvody nevyplacení části dotace jsou typově v poměrech jejího příjemce odstranitelné (a tato část může být posléze i vyplacena), přičemž poskytovateli zákon ukládá pokračovat v proplácení části dotace zbývající (§ 14e odst. 1 až 3 zákona).

Ani článku 26 odst. 1 Listiny se tudíž ve prospěch příjemce dotace efektivně dovolat nelze, a navrhovateli neposkytuje argumentační oporu rovněž.

VII.

Většina pléna nepřehlédla (aniž tak sám navrhovatel uvažoval), že právní vztahy z tzv. dotační politiky jsou předmětem úpravy rovněž práva Evropské unie; jí dosažené závěry však nesou znak tendenčnosti, a jsou zpochybnitelné.

Kupříkladu již v čl. 325 Smlouvy o fungování Evropské unie (*dle jehož odstavce 1. „Unie a členské státy bojují proti podvodům a jiným protiprávním jednáním ohrožujícím finanční zájmy Unie opatřeními přijatými podle tohoto článku, která mají odstrašující účinek a poskytují v členských státech a v orgánech, institucích a jiných subjektech Unie účinnou ochranu“*) a Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. 12. 1995, o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (*jež podle článku 1 odst. 1 stanoví obecná pravidla týkající se stejnorodých kontrol a správních opatření a sankcí postihujících nesrovnalosti – tj. podle odst. 2 jakékoli porušení právního předpisu Společenství, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované – s ohledem na právo Společenství, přičemž podle článku 2 musí být kontroly a správní opatření a sankce „účinné, přiměřené a odrazující“ a podle jeho odstavce 4. platí, že „s výhradou použitelného práva Společenství se postupy provádění kontrol, opatření a sankcí Společenství řídí právem členských států“*), jakož i Nařízení Rady (Euratom, ES) č. 2185/96 ze dne 11. 12. 1996, o kontrolách a inspekcích na místě prováděných Komisí za účelem ochrany finančních zájmů Evropských společenství proti podvodům a jiným nesrovnalostem (*které podle článku 1 „obsahuje další obecná ustanovení ve smyslu čl. 10 nařízení ES, Euratom, č. 2988/95, jež se vztahují na správní kontroly a inspekce na místě prováděné Komisí za účelem ochrany finančních zájmů Společenství proti nesrovnalostem ve smyslu čl. 1 odst. 2 uvedeného nařízení“*).

Tyto prameny, proklamující cíl čelit definovaným „nesrovnalostem“, upravují primárně institucionální a procedurální rámec jeho dosažení v podobě „kontrol, správních opatření a sankcí“, a to jak na úrovni orgánů Unie, tak na úrovni členských států. Otázkou, jaká by subjektu, dotčenému pozastavením plateb dotace měla být

poskytnuta ochrana či – dokonce – že by se tak mělo stát speciálně ve formátu ochrany soudní, resp. jejich soudního přezkumu, žádné z uvedených nařízení neotevívá; ostatně lze mít dokonce za to, že takový požadavek s jejich intencionálním kontextem (a také z povahy věci) *prima facie* ani nekoresponduje.

Nic nenaznačuje, že by požadavek soudního přezkumu uložených správních opatření či sankcí předběžné povahy – ve formě pozastavení plateb dotace – vznesl Soudní dvůr Evropské unie či že by jej formulovala nauka unijního práva (srov. de Cecco, F.: *State Aid and the European Economic Constitution*. London: Hart Publishing, 2013). Od věci rozhodnuté rozsudkem Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 17. 9. 2014 ve věci C-562/12 *Liivimaa Lihaveis MTÜ* proti *Eesti-Lätiprogrammi 2007-2013 Seirekomitee* se opatření nyní posuzované odlišuje tím, že bylo stanoveno zákonem (oproti „programovou příručkou přijatou monitorovacím výborem“) a jednak i jeho povahou (v tamní věci bylo rozhodnuto, že se *sama žádost* o dotaci zamítá).

Nejsou tedy k dispozici relevantní „principy plynoucí z tohoto (unijního) práva“, k nimž by mohlo být přihlíženo při výkladu toho rozhodného hlediska, jímž je ve vztahu k napadenému ustanovení § 14a odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech tuzemský ústavní pořádek (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009, N 6/52 SbNU 57).

Ostatně kdyby měl navrhovatel za to, že toto ustanovení je v kolizi s unijním právem, měl k dispozici – pro dosažení jím sledovaného účelu (zde v podobě jeho neaplikace) – tomu odpovídající zvláštní prostředky [viz rozsudek Soudního dvora ze dne 9. 3. 1978, *Simmenthal*, 106/77, *Recueil*, s. 629 a rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 22. 6. 2010, *Melki a Abdeli*, C-188/10 a C-189/10, *Sb. rozh. s. I-5667*, event. i již zmíněný nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1009/08 ze dne 8. 1. 2009 (N 6/52 SbNU 57)].

Implicitní názor většiny pléna, že ten, kdo vloží své peníze do „podniku“ jiného, ztrácí vliv na to, jak se s nimi nakládá, a naopak je zapotřebí primárně zajistit všechna procesní práva a ochranu jejich příjemci, je ve zřejmé kolizi se směřováním dotační politiky Evropské unie, jak se podává ze shora připomenutého unijního práva. Stěží lze připustit, že soudní přezkum pozastavení vyplácení části dotace koresponduje s důrazem, s jakým se toto právo obrací proti zjištěným „nesrovnalostem“. Odkaz většiny pléna na rozhodnutí SDEU č. 562/12 (viz výše) je očividně mimoběžný, neboť se netýká poměrů založených dotací *již vyplacenou*, resp. k ní připínatelných (možných) „nesrovnalostí“, o což naopak jde v dané věci.

Hypotéza dovozená většinou pléna, že absence soudního přezkumu „by mohla být v kolizi s judikaturou Soudního dvora Evropské unie“, vyslovená v bodu 60 nálezu, je proto nejen odvážná, nýbrž především nepodložená.

VIII.

Návrh Nejvyššího správního soudu měl být z vyložených důvodů zamítnut.

V Brně dne 16. června 2015

Vladimír Kůrka

Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka a soudce Radovana Suchánka ve věci sp. zn. Pl. ÚS 12/14

V souladu s ustanovením § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podáváme toto odlišné stanovisko.

Nesouhlasíme s výrokem nálezu a tedy ani s jeho odůvodněním. Plně se ztotožňujeme s odlišným stanoviskem soudce Vladimíra Kůrky, a proto se k němu připojujeme. Nadto se domníváme, že není úkolem Ústavního soudu rozsuzovat názorové spory mezi jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu, resp. sjednocovat jeho judikaturu. Taková činnost má v souladu s ustanovením § 17 s. ř. s. příslušet rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

V Brně dne 30. června 2015

Vladimír Sládeček

Radovan Suchánek