



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Tomáše Langáška, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **POE, spol. s r. o.**, IČO: 49608312, sídlem Varenská 3101/49, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí ze dne 22. listopadu 2019 č. j. MPSV-2019/194242-823/2, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. září 2023 č. j. 3 A 10/2020-84

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím označeným v návěti ministryně práce a sociálních věcí zamítla námitky žalobkyně a potvrdila správnost oznámení o schválení závěrečné monitorovací zprávy projektu CZ.1.04/3. 3. 05/96.00052 ze dne 9. září 2019, které vydal žalovaný (dále též „rozhodnutí o námitkách“ a „oznámení“). Součástí oznámení bylo opatření podle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), o částečném neproplacení dotace ve výši 397 224,92 Kč a o uložení sankce za nenaplnění plánované hodnoty monitorovacího indikátoru 07. 57. 00 *Počet nově vytvořených/inovovaných produktů* v celkové výši 1 019 994,26 Kč. Žalovaný shledal nenaplnění hodnoty tohoto indikátoru v tom, že metodický materiál, který měl být v rámci projektu nově vytvořen či inovován, z velké části nebyl původní, ale doslovně převzatý hned z několika zdrojů, a to bez jejich citace.

[2] Rozsudkem označeným v návěti Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) prohlásil rozhodnutí o námitkách za nicotné (výrok I) a oznámení zrušil pro nezákonnost (výrok II). Městský soud totiž dospěl k závěru, že jelikož žalovaný vydal rozhodnutí o poskytnutí dotace dne 5. dubna 2013, tedy podle § 14 zákona o rozpočtových pravidlech ve znění účinném do 19. února 2015, musel správní orgán i městský soud postupovat v souladu s přechodnými ustanoveními zákona č. 25/2015 Sb., kterým se mění rozpočtová pravidla, podle rozpočtových pravidel ve znění do 19. února 2015. Toto znění rozpočtových pravidel přitom koncipovalo řízení podle § 14e jako jednostupňové, takže judikatura i odborná literatura považují rozhodnutí o námitkách proti opatření o nevyplacení části dotace vydaná na jeho základě za nicotná. Zákon totiž poskytovateli dotace pravomoc rozhodnout o takových námitkách nesvěřoval, resp. vůbec nepředpokládal existenci takového opravného prostředku. Nezákonnost oznámení pak městský soud shledal v tom, že § 14e rozpočtových pravidel ve znění do 19. února 2015 připouštěl nevyplacení části dotace pouze v případě, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, které by mohlo mít za následek porušení rozpočtové kázně. Takové pochybení však žalobkyni vytknuto nebylo. Žalovaný tedy nemohl podle tohoto ustanovení postupovat.

[3] Městský soud přitom o věci rozhodoval podruhé, neboť první rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí (ze dne 4. ledna 2016 č. j. 2015/66975-821/1) i první rozhodnutí (oznámení) žalovaného o krácení dotace (ze dne 23. října 2015) zrušil rozsudkem ze dne 31. května 2019 č. j. 8 A 41/2016-74 pro nepřezkoumatelnost.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítal, že nové oznámení i rozhodnutí o námitkách vydal v návaznosti na rozsudek č. j. 8 A 41/2016-74, v němž městský soud neshledal rozhodnutí nicotným a postup stěžovatele z procesního hlediska nerozporoval. Přechodné ustanovení zákona č. 25/2015 Sb. podle stěžovatele přitom dopadá na aplikaci hmotněprávních norem, nikoliv na předpisy procesního charakteru. Názor vyjádřený v judikatuře Nejvyššího správního soudu, že rozhodnutí o námitkách proti opatření o nevyplacení části dotace podle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech ve znění do 19. února 2015 je nicotné, dle stěžovatele překonal rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. března 2019 č. j. 1 Afs 293/2018-28. Nejvyšší správní soud se v něm totiž vyjádřil k § 14f rozpočtových pravidel tak, že jde o procesní normu, takže se dané přechodné ustanovení nepoužije, neboť dopadá pouze na hmotněprávní normy. K procesním normám pravidlo v přechodných ustanoveních zákona č. 25/2015 Sb. chybí, a proto je nutné uplatnit obecné pravidlo nepravé retroaktivity procesních norem. Podle stěžovatele je § 14e rozpočtových pravidel obdobně procesní úpravou, k čemuž uplatnil rozsáhlou argumentaci. Jinou kasační námitku (například k nezákonnosti oznámení s opatřením o částečném neproplacení dotace, jež bylo zrušeno výrokem II rozsudku městského soudu) neuplatnil.

[5] Nejvyšší správní soud zaslal kasační stížnost žalobkyni, která se nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[7] Stěžovatel staví svou argumentaci na tom, že judikatura k § 14e rozpočtových pravidel ve znění do 19. února 2015 byla překonána rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 293/2018-28, neboť v něm Nejvyšší správní soud vyslovil, že přechodné ustanovení k zákonu č. 25/2015 Sb., který měnil s účinností od 20. února 2015 rozpočtová pravidla, se nevztahuje na normy procesní, a proto se nepoužije pro aplikaci § 14f rozpočtových pravidel. Na základě toho Nejvyšší správní soud v projednávané věci konstatoval, že je nutné v případě § 14f uplatnit obecné pravidlo nepravé retroaktivity procesních norem.

[8] Vzhledem k tomu považuje Nejvyšší správní soud za vhodné judikaturu, z níž vyšel městský soud a stěžovatel ji má za překonanou, zrekapitulovat, neboť výklad § 14e rozpočtových pravidel měl řadu úskalí, s nimiž se soudy musely vypořádat. Ustanovení ve znění do 19. února 2015 obsahovalo v odst. 4 ve vztahu k opatření o nevyplacení části (snížení) dotace výlukou ze soudního přezkumu. Tu označil Ústavní soud v nálezu ze dne 16. června 2015 sp. zn. Pl. ÚS 12/14, č. 177/2015 Sb., za neústavní a zároveň s opatřením pracoval jako s rozhodnutím, což vedlo ke změně pojmání jeho povahy také v judikatuře správních soudů, která ho nadále měla za rozhodnutí podle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“) – k tomu viz např. bod [51] rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2016 č. j. 6 Afs 2/2016-50, usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. dubna 2017 č. j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, či rozsudek č. j. 9 Afs 203/2023-45 ze 14. prosince 2023.

[9] Současně judikatura dospěla k závěru, že rozpočtová pravidla v daném znění neznala institut námitek proti pozastavení výplaty dotace a ze zákona bylo zřejmé, že se proti pozastavení výplaty dotace již nelze nijak bránit, jak shrnul Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. května 2017 č. j. 4 Afs 60/2017-40. V recentní judikatuře zopakoval závěr o nepřipustnosti opravného prostředku proti rozhodnutí podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel ve znění do 19. února 2015 a o jednoinstanční povaze daného řízení osmý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 11. února 2021 č. j. 8 As 353/2019-59. V posledně citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud zároveň posuzoval časově obdobnou situaci jako v nyní projednávané věci, neboť dotace byla také poskytnuta na základě rozhodnutí vydaného před účinností zákona č. 25/2015 Sb. a poskytovatel dotace vydal rozhodnutí podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel a učinil další úkony až po jeho účinnosti. Výslovně přitom v bodu [14] uvedl, že věc má být posuzována v souladu s přechodnými ustanoveními novely podle rozpočtových pravidel ve znění před 20. únorem 2015. Obdobný přístup zvolil Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 19. dubna 2021 č. j. 4 Afs 165/2019-48.

[10] Z uvedeného plyne, že Nejvyšší správní soud od roku 2016 v případě § 14e rozpočtových pravidel vychází konstantě z toho, že přechodné ustanovení zákona č. 25/2015 Sb. je nutné vykládat tak, že pokud bylo rozhodnutí o poskytnutí dotace vydáno před 20. únorem 2015, je i po tomto datu pro dané věci relevantní znění rozpočtových pravidel před touto novelou. To znamená znění bez institutu námitek, takže rozhodnutí správního orgánu o nich je postupem bez jakékoliv opory v zákoně. Jedná se tak o postup,

který není souladný s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Rozhodnutí o námitkách je proto v takovém případě nicotné, ovšem pokud příjemce dotace postupuje v souladu s pravidly nastavenými orgánem veřejné moci a správní žalobu podá až po vypořádání námitek, nelze mu to klást k tíži (v podrobnostech viz již citovaný rozsudek č. j. 6 Afs 2/2016-50).

[11] Městský soud z uvedených judikатурních závěrů zjevně vyšel a Nejvyšší správní soud se s ním ohledně toho, že je rozhodnutí o námitkách nicotné, ztotožňuje. K tomu je zapotřebí dodat, že městský soud měl nicotnost zjistit a prohlásit už v prvním rozsudku č. j. 8 A 41/2016-74 ve vztahu k tehdy napadenému rozhodnutí stěžovatele o námitkách. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud rozumí rozhořčení stěžovatele, že ve věci zbytečně znovu rozhodoval. Tehdejší rozsudek však Nejvyšší správní soud nyní nepřezkoumává, pravomoc stěžovatele rozhodovat o námitkách ani *implicite* založit nemohl a sám fakt, že nedostatek jeho pravomoci tehdy městský soud nerozpoznal, nemůže nic změnit na tom, že je nicotné i další rozhodnutí stěžovatele o námitkách, proti kterému směřovala žaloba v nyní projednávané věci.

[12] Stejně tak nelze popsany výklad § 14e rozpočtových pravidel považovat za překonaný výkladem, který zvolil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 Afs 293/2018-28 při aplikaci „sousedního“ § 14f rozpočtových pravidel, kdy uplatnil obecné pravidlo nepravé retroaktivity procesních norem, jak namítá stěžovatel. Odlišný přístup k užití přechodného ustanovení ve vztahu k jednomu ustanovení zákona nezakládá sám o sobě důvod ke změně přístupu k dalšímu, k němuž navíc existuje obsáhlá ustálená judikatura. Obě porovnávaná ustanovení mají jiný obsah a dopad na jejich adresáty. Je totiž rozdíl mezi postupem spočívajícím ve formalizované výzvě k opatření k nápravě v případě věci řešené prvním senátem (ve vztahu k § 14f) a dotvářením opravného prostředku a pravomoci rozhodovat o něm zcela mimo rámec znění zákona (ve vztahu k § 14e), a to po tom, co Nejvyšší správní soud ve svých rozsudcích opakovaně označil takový postup za nesprávný. Podstatně jiný obsah norem i jejich dopad na adresáty a požadavek právní jistoty spojený s ustálenou rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu tak odůvodňují různé výklady přechodného ustanovení zákona č. 25/2015 Sb. dopadající na odlišné situace. Námitka stěžovatele, že měl být aplikován § 14e rozpočtových pravidel ve znění od 20. února 2015, je tedy nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[13] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů neshledal kasační stížnost důvodnou, pročez ji zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. Rozhodl tak bez jednání v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s.

[14] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně sice měla ve věci plný úspěch, avšak ze spisu nevyplývá, že by jí nějaké náklady v řízení o kasační stížnosti vznikly, pročez se jí náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 1. března 2024

JUDr. Tomáš Langášek, LL.M.
předseda senátu