

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Michala Bobka, soudce Ivo Pospíšila a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobkyně: **BPO Czech, s.r.o.**, se sídlem Ve Smečkách 1258/6, Praha 1, zast. společností UNTAX, s. r. o., se sídlem U Továren 256/14, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 14. 7. 2021, č. j. MPO 285478/21/61100/010000, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2023, č. j. 11 A 190/2021 - 77,

takto:

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

I.1 Shrnutí posuzované otázky

[1] Žalovaný poskytl žalobkyni v roce 2010 dotaci na projekt *Centrum profesionálních služeb Štětí*. První čtyři etapy projektu žalobkyni proplatil, žádosti o vyplacení části za poslední etapu však nevyhověl a část dotace nevyplatil. V roce 2021 vydal opatření o dočasném nevyplacení části dotace podle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, (dále jen „rozpočtová pravidla“), ve znění do 31. 12. 2021. Proti opatření žalovaného podala žalobkyně námitky, které ministr průmyslu a obchodu v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl a napadené rozhodnutí žalovaného potvrdil. O žalobě proti rozhodnutí o námitkách rozhodl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) shora uvedeným rozsudkem tak, že výrokem I. vyslovil nicotnost rozhodnutí o námitkách, výrokem II. zrušil opatření žalovaného o nevyplacení dotace a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[2] V rámci přezkumu napadeného rozsudku musel první senát Nejvyššího správního soudu určit, podle jakého znění rozpočtových pravidel bylo třeba věc posoudit. Oba výroky napadeného rozsudku se opírají o dílčí závěr, že žalovaný měl postupovat podle rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015. Městský soud k tomuto

závěru dospěl na základě přechodného ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 25/2015 Sb.“), podle něhož se *právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných před účinností tohoto zákona posuzují dle dosavadních předpisů*.

[3] První senát v judikatuře Nejvyššího správního soudu identifikoval dvě linie výkladu uvedeného přechodného ustanovení. Podle první z nich se na základě čl. II zákona č. 25/2015 Sb. spravují dosavadními právními předpisy *taktéž procesní otázky* včetně existence opravného prostředku proti opatření o nevyplacení dotace, byla-li dotace poskytnuta před účinností tohoto zákona. Podle druhé linie je třeba rozlišovat mezi hmotněprávními a procesněprávními vztahy, respektive otázkami, přičemž přechodné ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. dopadá *pouze na otázky hmotněprávní*. Procesní otázky včetně existence opravného prostředku proti opatření o nevyplacení dotace poskytnuté před účinností novely se řídí předpisy účinnými v době rozhodování. První senát předkládá rozšířenému senátu otázku, jaká z uvedených linií výkladu čl. II zákona č. 25/2015 Sb. se uplatní, a navrhuje rozsah tohoto přechodného ustanovení omezit na otázky hmotněprávní.

1.2 Skutkový stav, předcházející řízení

[4] Žalovaný vydal dne 2. 7. 2010 pod č. j. 2614-10/2.2ITS02-074/10/08200 rozhodnutí o poskytnutí dotace (dále jen „rozhodnutí o poskytnutí dotace“) žalobkyni na projekt *Centrum profesionálních služeb Štětí*, číslo projektu 2.2. ITS02/074 (dále jen „projekt“). Projekt byl rozdělen do pěti etap. Žalovaný příslušné části dotace na první čtyři etapy projektu žalobkyni řádně proplatil. Žalobkyně žádala dne 13. 5. 2015 o proplacení poslední etapy projektu (dále „žádost o platbu“). Žalovaný však dne 18. 6. 2015 vydal „*Oznámení o zamítnutí žádosti o platbu*“, kde konstatoval, že přiznanou dotaci nelze proplatit pro nezpůsobilost nesprávně vynaložených výdajů ze strukturálních fondů Evropské unie. Příslušnou část dotace nevyplatil.

[5] K podnětu žalovaného provedl místně příslušný finanční úřad u žalobkyně daňovou kontrolu. Dle zprávy o daňové kontrole ze dne 15. 3. 2016, č. j. 1638870/16/200031475-110103, nebylo v rozsahu daňové kontroly zjištěno porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, (dále jen „rozpočtová pravidla“), ve znění účinném do 29. 12. 2011 a ve znění účinném do 19. 2. 2015.

[6] Žalobkyně dne 4. 4. 2016 znovu vyzvala žalovaného k proplacení V. etapy projektu. Žalovaný tuto žádost rozhodnutím ze dne 4. 5. 2016, č. j. MPO 22654/16/61200/336, odmítl. Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou, které Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 28. 2. 2020, č. j. 3 A 118/2016 - 57, vyhověl. Rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalobkyně dne 4. 5. 2020 opět vyzvala žalovaného, aby proplatil V. etapu projektu podle rozhodnutí o poskytnutí dotace, neboť dle výsledku daňové kontroly nebyly dány důvody pro odnětí dotace ve smyslu § 15 rozpočtových pravidel. Žalovaný reagoval přípisem ze dne 7. 5. 2020, č. j. MPO 150887/20/61400, v němž uvedl, že se žádostí o platbu zabývá a o výsledku bude žalobkyni informovat. Žalobkyně podala u městského soudu dne 11. 11. 2020 žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, neboť žalovaný doposud

pokračování

nerozhodl o žádosti o platbu. Žalobu následně žalobkyně dvakrát změnila a domáhala se nejprve ochrany před trvajícím nezákonným zásahem, který spatřovala v nevyplacení dotace, následně prohlášení nezákonnosti takového zásahu, a to vzhledem k vydání opatření žalovaného podle § 14e rozpočtových pravidel dne 1. 3. 2021. Usnesením ze dne 25. 5. 2021, č. j. 14 A 124/2020 - 40, městský soud žalobu odmítl.

[8] Dne 19. 1. 2021 podala žalobkyně u městského soudu žalobu na ochranu proti nečinnosti, kterou spatřovala v neproplacení V. etapy projektu na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace. Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 25. 8. 2021, č. j. 3 A 4/2021-32, zamítl a současně rozhodl, že nepřipouští změnu podané nečinnostní žaloby na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem z důvodu pozdějšího vydání opatření žalovaného dne 1. 3. 2021. Ke kasační stížnosti žalobkyně však Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 31. 8. 2023, č. j. 3 Afs 274/2021 - 56, uvedený rozsudek městského soudu v rozsahu výroku o zamítnutí žaloby zrušil pro těžkou procesní vadu a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Městský soud pochybil, pokud rozhodl současně o věci samé i o nepřipuštění změny žaloby, aniž by stěžovatelce umožnil na tuto skutečnost reagovat. Žalobkyně v dalším řízení vzala žalobu zpět.

[9] V průběhu řízení vedených městským soudem pod sp. zn. 14 A 124/2020 a 3 A 4/2021 vydal žalovaný opatření ze dne 1. 3. 2021, č. j. MPO 224484/21/61100/6150, jímž podle § 14e rozpočtových pravidel rozhodl o dočasném nevyplacení části dotace připadající na V. etapu projektu (dále jen „opatření žalovaného“). O námitkách proti rozhodnutí žalovaného rozhodl ministr průmyslu a obchodu dne 14. 7. 2021 pod č. j. MPO 285478/21/61100/010000 tak, že námitky zamítl a napadené rozhodnutí žalovaného potvrdil (dále jen „rozhodnutí o námitkách“).

[10] *Rozhodnutí o námitkách* napadla žalobkyně žalobou u městského soudu. Městský soud žalobě vyhověl rozsudkem ze dne 17. 10. 2023, č. j. 11 A 190/2021 - 77. Výrokem I. vyslovil nicotnost rozhodnutí o námitkách, výrokem II. zrušil pro nezákonnost opatření o žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[11] Městský soud předně uvedl, že ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu jsou opatření žalovaného i rozhodnutí o námitkách rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Podle § 14e rozpočtových pravidel ve znění účinném od 20. 2. 2015 je možné proti opatření o nevyplacení dotace podat námitky. Podle přechodných ustanovení zákona č. 25/2015 Sb. se však právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují podle rozpočtových pravidel v dosavadním znění. Vzhledem k poskytnutí dotace v roce 2010 proto v této věci měly správní orgány postupovat dle rozpočtových pravidel ve znění do 19. 2. 2015, jež možnost podat námitky proti opatření podle § 14e neupravovala. Rozhodnutí o námitkách vydaná za této situace považuje judikatura i odborná literatura za nicotná z důvodu nedostatku pravomoci rozhodovat o takovém opravném prostředku. Městský soud proto vyslovil nicotnost rozhodnutí o námitkách.

[12] Následně se městský soud zabýval zákonností opatření žalovaného. Argumentace žalobkyně sice směřovala proti napadenému rozhodnutí o námitkách, je nicméně obdobná argumentům vzneseným žalobkyní v námitkách proti opatření žalovaného a míří tak na samotné opatření. Rovněž v otázce zákonnosti opatření žalovaného bylo dle městského soudu podstatné, že žalovaný nesprávně aplikoval § 14e rozpočtových

pravidel ve znění od 20. 2. 2015. Podle téhož ustanovení ve znění do 19. 2. 2015, jehož mělo být na základě přechodného ustanovení zákona č. 25/2015 Sb. správně užito, poskytovatel nemusí vyplatit dotaci v případě porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Žalovaný argumentoval nedodržením účelu dotace a porušením dotačních podmínek, pochybení týkající se veřejných zakázek nevytýkal. Městský soud proto opatření žalovaného zrušil pro nezákonnost.

I.3 Kasační stížnost, vyjádření žalobkyně a replika stěžovatele

[13] Žalovaný (dále „stěžovatel“) podává kasační stížnost z důvodů, které podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek městského soudu zrušit a věc tomuto soudu vrátit k dalšímu řízení.

[14] Městský soud porušil zákaz překvapivých rozhodnutí, pokud prohlásil nicotnost rozhodnutí o námitkách a konstatoval nezákonnost opatření žalovaného. Soud sice stranám při jednání přdestřel úvahy směřující k těmto závěrům. Projekt žalobkyně však byl v minulosti opakovaně předmětem soudního přezkumu. V citovaném rozsudku č. j. 3 A 118/2016 - 57 městský soud neshledal nicotnost rozhodnutí stěžovatele o neproplacení žádosti o platbu podle § 14e rozpočtových pravidel. Ačkoli postupoval podle rozpočtových pravidel ve znění do 19. 2. 2015, implicitně aproboval důvod nevyplacení žádosti v podobě nesplnění závazného ukazatele, nikoli porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Ani v citovaných rozhodnutích městského soudu č. j. 14 A 124/2020 - 40 a č. j. 3 A 4/2021 - 32 nebyla zpochybněna možnost stěžovatele vydat opatření o nevyplacení dotace podle § 14e rozpočtových pravidel. Rovněž ve věcech týkajících se jiných projektů, na něž byla dotace poskytnuta rozhodnutím před 20. 2. 2015, nebyl městským soudem zpochybněn postup stěžovatele podle § 14e rozpočtových pravidel ve znění od 20. 2. 2015.

[15] Závěry městského soudu týkající se nicotnosti rozhodnutí o námitkách a opatření žalovaného jsou nesprávné, neboť v posuzované věci bylo třeba postupovat podle § 14e rozpočtových pravidel ve znění od 20. 2. 2015. Pokud přechodné ustanovení čl. II. zákona č. 25/2015 Sb. hovoří o právních vztazích vzniklých z rozhodnutí o poskytnutí dotace, je nutno rozlišovat mezi právními vztahy hmotněprávními, jež tvoří práva a povinnosti založené rozhodnutím o poskytnutí dotace, a procesněprávními, které se týkají opatření podle § 14e rozpočtových pravidel a námitkového řízení. Stěžovatel poukázal na rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2019, č. j. 1 Afs 293/2018 - 28, v němž kasační soud uvádí, že přechodné ustanovení zákona č. 25/2015 Sb. se nepoužije v souvislosti s postupem podle § 14f rozpočtových pravidel, neboť dopadá pouze na vztahy hmotněprávní. Podle stěžovatele upravuje § 14e rozpočtových pravidel rovněž postup, a tedy řízení, tj. otázky procesní. Proto bylo v případě žalobkyně nutno postupovat podle § 14e rozpočtových pravidel v novelizovaném znění. Městský soud tak pochybil, pokud žalobu věcně neprojeďnal.

[16] Závěr městského soudu, že žalovaný ve věci aplikoval nesprávnou právní úpravu, se dle stěžovatele rovněž neopírá o dostatek důvodů, což působí nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[17] Žalobkyně s argumenty stěžovatele nesouhlasí a navrhuje kasační stížnost zamítnout. Pokud jde o namítanou překvapivost napadeného rozsudku, v žádném ze stěžovatelem odkazovaných rozsudků se městský soud nevěnoval otázce účinků čl. II.

pokračování

zákona č. 25/2015 Sb. Městský soud otázku časové působnosti v těchto věcech posoudil chybně. Aplikací praxe opírající se o nesprávný výklad pak nemůže založit legitimní očekávání.

[18] Co se týče použitelného znění § 14e rozpočtových pravidel, stěžovatel se nijak nevypořádal s judikaturou odkazovanou městským soudem v bodu 38 napadeného rozsudku. Polemika nad nicotností rozhodnutí ministra je však zbytečná, neboť již opatření žalovaného je nezákonné. Ustanovení § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel nepředstavuje procesní normu, ale upravuje podmínky vzniku oprávnění poskytovatele dotaci nevyplatit. Je tedy normou hmotněprávní. Opačný závěr stěžovatel nijak nevysvětluje. Žalovaný tudíž aplikoval nesprávnou právní normu, což bylo v světle judikatury NSS důvodem zrušení jeho rozhodnutí pro nezákonnost i v případě, že taková vada nebyla účastníkem řízení namítána.

[19] V replice k vyjádření žalobkyně stěžovatel poukázal mimo jiné na skutečnost, že kontrola projektu provedená Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) konstatovala pochybení. Závěrem daňové kontroly z roku 2023 zaměřené na dodržení účelu dotace poté bylo, že žalobkyně dosud nerealizovala projekt v souladu se stanoveným účelem. Na základě tohoto zjištění správce daně vydal platební výměry na odvod za porušení rozpočtové kázně za všechny čtyři proplacené etapy. Proto nelze zbývající část dotace vyplatit.

II. Důvody postoupení věci rozšířenému senátu

II. 1. Nejednotná judikatura a předkládaná otázka

[20] Podle stěžovatele postupoval ministr při rozhodování o námitkách správně podle rozpočtových pravidel ve znění od 20. 2. 2015. Rozhodnutí o námitkách proto není nicotné pro nedostatek pravomoci rozhodovat o tomto oprávněm prostředku. Městský soud však dospěl k závěru, že správní orgány měly s ohledem na přechodné ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. aplikovat znění rozpočtových pravidel účinné do 19. 2. 2015, a to i v otázce existence pravomoci ministra rozhodovat o námitkách proti opatření podle § 14e rozpočtových pravidel. Odkázal přitom mimo jiné na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 - 50, ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 Afs 109/2018 - 46, a ze dne 22. 1. 2021, č. j. 2 Afs 80/2020 - 39, podle nichž je třeba rozhodnutí o námitkách proti opatření podle § 14e rozpočtových pravidel ve znění do 19. 2. 2015 považovat za nicotná.

[21] Znění § 14e rozpočtových pravidel bylo do 19. 2. 2015, tj. do účinnosti novely provedené zákonem č. 25/2015 Sb., následující:

(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.

[22] Zákon č. 25/2015 Sb. nově v § 14e odst. 2 až 5 rozpočtových pravidel upravil možnost podání námitek proti opatření o odmítnutí vyplacení dotace nebo její části a řízení o těchto námitkách. Znění daného ustanovení po změně bylo následující:

(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 zbývajících částí dotace.

[23] Podle přechodného ustanovení obsaženého v čl. II zákona č. 25/2015 Sb. se právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují podle rozpočtových pravidel ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 25/2015 Sb.

[24] Pro posouzení nicotnosti rozhodnutí o námitkách je stěžejní otázkou, zda z hlediska časové působnosti byla použitelnou úpravou při rozhodování o námitkách rozpočtová pravidla ve znění do 19. 5. 2015, nebo ve znění zákona č. 25/2015 Sb., respektive pozdějších předpisů. Ačkoli k podání námitek došlo až v roce 2021, dotčené ustanovení § 14e rozpočtových pravidel pozdějšími novelizacemi prakticky nebylo dotčeno a další novelizující předpisy tak neobsahují ani žádné jiné přechodné ustanovení významné v posuzované věci. Je tudíž nutno vyložit přechodné ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb., který zavedl úpravu námitek proti opatření o nevyplacení dotace, konkrétně výraz „právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace“. Otázkou je, zda za takové právní vztahy považovat též právní vztahy procesněprávní, respektive práva a povinnosti procesní povahy, konkrétně oprávnění příjemce dotace podat opravný prostředek proti oznámení

pokračování

o nevyplacení dotace, jakož i samotnou existenci řízení a pravomoc k rozhodnutí o takovém opravném prostředku.

[25] První senát přitom v dosavadní judikatuře NSS k této otázce nalezl rozporné závěry.

[26] Pokud se týče judikatury Nejvyššího správního soudu odkazované městským soudem, ta vychází z rozsudku NSS ze dne 17. 5. 2017, č. j. 4 Afs 60/2017 - 40. Nejvyšší správní soud v bodě [27] tohoto rozsudku konstatoval, že „[a]čkoliv sdělení o vypořádání námitek ze dne 3. 4. 2015 bylo vydáno již za účinnosti zákona č. 25/2015 Sb., který do rozpočtových pravidel zavedl institut námitek proti rozhodnutí podle § 14e odst. 1, podle přechodného ustanovení v čl. II zákona č. 25/2015 Sb., se právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují podle rozpočtových pravidel v dosavadním znění. ... Městský soud proto věc nesprávně posoudil po právní stránce, pokud zrušil sdělení o vypořádání námitek ze dne 3. 4. 2015 a vrátil věc stěžovateli k dalšímu řízení, jelikož rozpočtová pravidla v rozhodném znění vedení řízení o námitkách neumožňovala.“

[27] Podobně v citovaném rozsudku č. j. 6 Afs 109/2018 - 43 NSS uvedl (bod [20] rozsudku), že „rozpočtová pravidla ve znění účinném do 19. února 2015 [a s ohledem na článek II zákona č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech pokračování a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, aplikovatelném i na pozdější rozhodování a postupy žalovaného navazující na rozhodnutí o poskytnutí dotace vydané před tímto datem] nepřipouštěla opravný prostředek proti rozhodnutí o nevyplacení části dotace podle § 14e tohoto zákona. Úkon žalovaného, jímž vypořádal námitky podané proti tomuto rozhodnutí, nebylo možné považovat za rozhodnutí o opravném prostředku a tím pádem ani za správní rozhodnutí vůbec.“ (zvýraznění doplněno – pozn. soudu).

[28] Z citovaných závěrů pak vychází rovněž rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2021, č. j. 2 Afs 80/2020 - 39. NSS zde v otázce existence opravného prostředku proti oznámení podle § 14e rozpočtových pravidel rovněž vycházel ze znění rozpočtových pravidel účinného do 19. 2. 2015, přestože žalobce v dané věci podal námitky proti oznámení o nevyplacení dotace poskytnuté rozhodnutím v roce 2009 až v listopadu roku 2018, tj. po novele provedené zákonem č. 25/2015 Sb.

[29] Jak vyplývá z citovaných rozhodnutí, NSS pod pojem *právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace* podřadil rovněž otázky procesněprávní. Senáty NSS rozhodující v daných věcech s pomocí přechodného ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. posoudily též otázku možnosti podat opravný prostředek (námitky) proti oznámení podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel a možnosti o takovém opravném prostředku rozhodovat. Pojem *právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace* vyložily široce, jako zahrnující vedle samotných práv a povinností založených rozhodnutím o poskytnutí dotace, tedy práv a povinností hmotněprávní povahy, *také otázky procesní*, včetně možnosti podání opravného prostředku, o němž bude vedeno správní řízení ukončené vydáním správního rozhodnutí.

[30] Přitom ačkoli se použití přechodného ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. v citovaných rozhodnutích neopírá o podrobnější argumentaci, v tam řešených případech mělo stěžejní význam. Ve věci sp. zn. 4 Afs 60/2017 Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu z důvodu, že městský soud věcně přezkoumal sdělení o vypořádání námitek proti oznámení o nevyplacení dotace podaných za účinnosti novelizovaného znění

§ 14e rozpočtových pravidel, ačkoli podle použitelné právní úpravy (rozpočtová pravidla ve znění do 19. 2. 2015) takový opravný prostředek vůbec neexistoval. „*Tímto postupem městský soud stěžovatele zavázal k postupu, který nemá oporu v právním řádu.*“ (bod [27] rozsudku 4 Afs 60/2017 - 40). Ve věci sp. zn. 6 Afs 109/2018 poté pomocí závěru, že úkon žalovaného, jímž vypořádal námitky podané proti rozhodnutí, nebylo možné s ohledem na použitelnost rozpočtových pravidel v znění do 19. 2. 2015 považovat za rozhodnutí o opravném prostředku a tím pádem ani za správní rozhodnutí vůbec, NSS určil předmět přezkumu. „*Městský soud tedy svou pozornost správně soustředil na sdělení žalovaného o neschválení změny v projektu a nikoli na rozhodnutí žalovaného o námitkách.*“ (bod [20] rozsudku č. j. 6 Afs 109/2018 - 43).

[31] Výklad zaujatý v uvedených rozhodnutích tak v projednávané věci vede k vyslovení nicotnosti rozhodnutí o námitkách. Ačkoli se citovaná rozhodnutí NSS zabývala situací, kdy stěžovatel rozhodoval o námitkách podaných na základě přílohy příručky pro příjemce dotačního programu, jejich závěry dopadají též na případy, kdy stěžovatel založil svoji pravomoc rozhodovat o námitkách na nesprávném závěru o použitelné právní úpravě. V obou typech případů platí, že pokud by byla použita úprava pozdější, obsahující pravidla řízení o námitkách proti oznámení podle § 14e rozpočtových pravidel, nicotnost rozhodnutí o námitkách by nebylo možné vyslovit.

[32] Výkladem přechodného ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. se ovšem zabývala judikatura NSS rovněž v souvislosti s posouzením postupu podle § 14f rozpočtových pravidel ve znění účinném od 20. 2. 2015 v situaci, kdy dotace byla poskytnuta rozhodnutím vydaným před účinností novely provedené zákonem č. 25/2015 Sb., tj. do 19. 2. 2015.

[33] Podle rozsudku NSS ze dne 21. 3. 2019, č. j. 1 Afs 293/2018 - 28, se ve smyslu přechodných ustanovení zákona č. 25/2015 Sb. „*právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují podle rozpočtových pravidel ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. V posuzované věci bylo rozhodnutí o poskytnutí dotace vydáno dne 21. 5. 2010. Je tak pravda, že právní vztahy, tedy práva a povinnosti (tj. hmotněprávní sféra) vzniklé z tohoto rozhodnutí se mají řídit rozpočtovými pravidly ve znění před účinností této novely. Stěžovatel však správně poznamenal, že § 14f rozpočtových pravidel představuje procesní normu, neboť upravuje formální postup poskytovatele dotace při zjištění porušení podmínky poskytnutí dotace. Zmíněné přechodné ustanovení zákona č. 25/2015 Sb. se proto pro aplikaci § 14f nepoužije, neboť dopadá pouze na hmotněprávní normy, nikoliv na normy procesní. Vzhledem k tomu, že novelizující zákon žádné intertemporální ustanovení, které by se týkalo užití procesních norem, neobsahuje, je nutno uplatnit obecné pravidlo nepravé retroaktivity procesních norem, podle něhož se vždy používá aktuálně účinná procesní úprava, byť ve správním řízení zahájeném před účinností této procesní úpravy (k tomu blíže např. rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 Azs 55/2006 - 60, č. 1349/2007 Sb. NSS).*“ (bod [32], zvýraznění doplněno – pozn. soudu).

[34] Podobně v rozsudku ze dne 26. 6. 2024, č. j. 4 Afs 287/2023 - 38, který z citovaného rozhodnutí č. j. 1 Afs 293/2018 - 28, vychází, „*[i]nstitut výzvy k vrácení dotace byl do rozpočtových pravidel včleněn novelou č. 25/2015 Sb. účinnou od 20. 2. 2015 (dále též „novela“). Přechodné ustanovení čl. II novely určuje, že na právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace, které bylo vydáno před účinností této novely, se použijí ustanovení zákona ve znění účinném před novelou. Judikatura Nejvyššího správního soudu však dovodila, že jelikož se uvedené přechodné ustanovení týká úpravy hmotněprávních vztahů, zatímco výzva k vrácení*

pokračování

dotace je procesní institut, tak se na ni vztahuje pravidlo, podle kterého se má použít aktuálně účinná úprava v době postupu správního orgánu (rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2019, č. j. 1 Afs 293/2018 - 28). Poskytovatel dotace tedy má vydat výzvu podle § 14f rozpočtových pravidel, i když rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo vydáno před nabytím účinnosti novely.“ (bod [15], zvýraznění doplněno – pozn soudu).

[35] V uvedených rozhodnutích NSS dospěl k *úzkému* výkladu pojmu *právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace* a omezil jeho rozsah na *vztahy hmotněprávní*, tvořené právy a povinnostmi založenými rozhodnutím o poskytnutí dotace. Přechodné ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. podle těchto rozhodnutí nedopadá na procesní otázky a instituty, jako je např. výzva podle § 14f rozpočtových pravidel ve znění od 20. 12. 2015. Procesním institutem je ovšem rovněž opravný prostředek proti rozhodnutí ve správním řízení a řízení o takovém opravném prostředku. Tento výklad proto vede k závěru, že řízení o námitkách proti opatření podle § 14e rozpočtových pravidel zahájená od 20. 2. 2015 se řídila pozdější úpravou, tedy rozpočtovými pravidly ve znění zákona č. 25/2015 Sb., případně pozdějších předpisů. Tato úprava zakotvila právo podat proti opatření o nevyplacení dotace námitky a stanoví rovněž procesní postup včetně rozhodnutí o takovém opravném prostředku.

[36] Důsledkem této druhé linie výkladu pro otázku řešenou v nynější věci proto je, že neobstojí závěr o nicotnosti rozhodnutí o námitkách pro nedostatek pravomoci rozhodovat o tomto opravném prostředku, respektive pro absenci oprávnění takový opravný prostředek podat. Naopak, pokud ministr rozhodoval o námitkách podaných po 19. 2. 2015, postupoval podle rozpočtových pravidel ve znění zákona č. 25/2015 Sb. (případně předpisů pozdějších) a v souladu s § 14e odst. 3 tohoto zákona mu náležela pravomoc rozhodovat o tom, zda opatření poskytovatele bylo plně oprávněné, částečně oprávněné nebo zda oprávněné nebylo. NSS nyní ponechává stranou konkrétní povahu námitek podle novelizovaného § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel jako opravného prostředku svého druhu. Správní akt v podobě rozhodnutí o námitkách však již rozhodně nebylo možné považovat za nicotný.

[37] V posuzované věci je tedy třeba zodpovědět otázku, zde je třeba ve smyslu přechodného ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. postupovat v případě podání námitek proti opatření o nevyplacení dotace po dni 19. 2. 2015 podle rozpočtových pravidel ve znění zákona č. 25/2015 Sb. (případně předpisů pozdějších), tedy námitky projednat a rozhodnout o nich, nebo podle rozpočtových pravidel ve znění do 19. 2. 2015, která žádný takový opravný prostředek neupravovala?

[38] Předkladem zodpovězení uvedené otázky je však vyjasnění judikatorního rozkolu ohledně výkladu přechodného ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. Za tímto účelem první senát věc předkládá rozšířenému senátu s tím, aby rozhodl o následující otázce:

Dopadá přechodné ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb., podle něhož se právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují podle rozpočtových pravidel ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 25/2015 Sb., pouze na vztahy hmotněprávní, tj. na práva a povinnosti založené rozhodnutím o poskytnutí dotace a rozhodování o nich, nebo taktéž na vztahy procesněprávní, a to včetně otázky oprávnění podat námitky proti opatření o nevyplacení dotace, úpravy řízení a pravomoci rozhodnout o takovém opravném prostředku?

II. 2. Právní názor prvního senátu k předložené otázce

[39] První senát se přiklání k druhé z výše uvedených linií výkladu, která působnost přechodného ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. omezuje na vztahy hmotněprávní, respektive na práva a povinnosti založené rozhodnutím o poskytnutí dotace a vyplývající z hmotného práva. Naproti tomu otázky procesní, stejně jako otázky příslušnosti pro rozhodování o nich, by se měly řídit, při absenci výslovné úpravy odlišné, právní úpravou platnou v okamžiku zahájení daného typu či specifické fáze řízení.

[40] K tomuto závěru vedl první senát již jazykový výklad předmětného přechodného ustanovení. Jeho znění hovoří o právních vztazích *vzniklých* z rozhodnutí o poskytnutí dotace. Rozhodnutí o poskytnutí dotace ve smyslu § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel sice vykazuje oproti standardním rozhodnutím ve správním řízení jistá specifika, což vyplývá z nenárokové povahy dotací a specifického postupu jejich poskytování, jež se významně odchyluje od standardního správního řízení (viz § 14g až 14q rozpočtových pravidel). Kladné rozhodnutí o poskytnutí dotace však zakládá právní vztah mezi příjemcem a poskytovatelem dotace, jehož obsahem je především na straně jedné legitimní očekávání příjemce dotace, že mu bude dotace poskytnuta (prostředky vyplaceny), dodrží-li podmínky stanovené rozhodnutím o poskytnutí dotace a jiná závazná pravidla (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 46). Poskytovatel dotace na straně druhé disponuje především oprávněním dotaci nebo její část dle § 14e rozpočtových pravidel nevyplatit. Právní vztah založený rozhodnutím o poskytnutí dotace však tvoří i řada vedlejších práv a povinností.

[41] Od tohoto právního vztahu založeného rozhodnutím o poskytnutí dotace, který je tvořen hmotněprávní sférou práv a povinností, je třeba odlišovat případné vztahy procesní, které vznikají při uplatňování hmotných práv a povinností, respektive v souvislosti s rozhodováním o takových právech a povinnostech a jinými postupy orgánů veřejné moci. V oblasti veřejné správy jsou obecně vzato hmotnými práva a povinnosti adresátů a nositelů veřejné správy vznikající při výkonu působnosti správních orgánů v určité oblasti veřejné správy a při plnění úkolů ve veřejném zájmu. Procesní práva a povinnosti vyplývají z norem upravujících postupy před správními orgány, zejména správní řízení ve smyslu § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád [srov. Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 12]. Procesní vztahy tedy vznikají vždy teprve v souvislosti s konkrétním postupem, především řízením, jehož předmětem jsou hmotná práva a povinnosti.

[42] V tomto ohledu je podstatné, že institut námitek proti opatření o nevyplacení dotace podle § 14e rozpočtových pravidel byl zákonodárcem konstruován skutečně jako opravný prostředek, o němž je vedeno řízení ukončené rozhodnutím (srov. Matušková, T. *Problematické aspekty soudního přezkumu nevyplacení dotace. Soudní rozhledy*, 2018, č. 11-12, s. 346-352). Důvodová zpráva k zákonu č. 25/2015 Sb. v části bodu 15, jímž byl novelizován § 14e rozpočtových pravidel, sice neuvádí ničeho k zavedení námitek proti opatření o nevyplacení dotace. Novelizované znění § 14e rozpočtových pravidel však v odst. 2 a 3 výslovně předpokládá, že se o námitkách vydá rozhodnutí. Nejvyšší správní soud poté v rozsudku ze dne 14. 12. 2023, č. j. 9 Afs 203/2023 - 45, postavil na jisto, že takové rozhodnutí je rozhodnutím ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, jemuž tak předchází i formalizovaný postup (správní řízení), na rozdíl od opatření podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel (ačkoli i takové opatření je soudně přezkoumatelné podle § 65

pokračování

a násl. s. ř. s.). Jedná se tak o jeden z případů formalizace určitého úkonu (opatření) v rámci řízení o námitkách.

[43] Případný procesní vztah vzniklý podáním námitek proti opatření o nevyplacení dotace, jakož i samotné oprávnění příjemce dotace takový opravný prostředek podat, proto nepředstavuje vztah vzniklý z (původního) rozhodnutí o poskytnutí dotace, respektive součást takového vztahu. Oprávnění podat námitky proti opatření o nevyplacení dotace je subjektivním právem vyplývajícím z § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel ve znění od 20. 2. 2015. Přejídné ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. proto na otázku oprávnění příjemce dotace podat námitky, jakož i na otázku pravomoci subjektu stojícího v čele poskytovatele o takových námitkách rozhodnout, nedopadá.

[44] Ke stejnému závěru pak nicméně vede rovněž argument systémový obecným principem časové působnosti procesních předpisů, podle něhož je třeba aplikovat procesní normy účinné v době řízení, respektive rozhodování (srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2007, čj. 1 Azs 55/2006 - 60). Ačkoli judikatura tuto zásadu označuje jako zásadu nepravé retroaktivity procesních norem, nejedná se o označení šťastné, což ostatně dokládá sama projednávaná věc, ve které se o žádný typ „retroaktivity“ nejedná. Nejde totiž o aplikaci nové normy na řízení zahájené dle staré úpravy. Řízení o námitkách se zahajuje podáním námitek příjemcem dotace poskytovateli do 15 dnů od obdržení informace o opatření o nevyplacení dotace. Bylo-li takové řízení zahájeno již za účinnosti rozpočtových pravidel ve znění zákona 25/2015 Sb., při absenci výslovného přechodného ustanovení je třeba tím spíše vycházet z uvedené obecně platné zásady vlastní procesnímu právu: nově zahájené řízení, jeho podmínky, stejně jako pravomoc příslušného orgánu o něm rozhodnout, se mají posuzovat podle úpravy platné v okamžiku zahájení daného typu či úseku řízení.

III. Postoupení věci rozšířenému senátu

[45] Z výše uvedených důvodů tak první senát zastává v otázce formulované výše v bodě [38], která se týká výkladu přechodného ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb., právní názor, který je odlišný od právního názoru vyjádřeného v části předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu, především té shrnuté v bodech [26] až [31] tohoto usnesení. Postoupil proto v souladu s § 17 odst. 1 s. ř. s. věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Filip Dienstbier, Barbara Pořízková, Lenka Krupičková, Petr Mikeš, Ivo Pospíšil, Aleš Roztočil a Karel Šimka. Náhradníky za členy rozšířeného senátu jsou Radovan Havelec a Vojtěch Šimíček. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení. V téže lhůtě mohou účastníci podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 24. října 2024

Michal Bobek
předseda senátu