



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Petra Mikeše, Lenky Krupíčkové, Barbary Pořízkové, Ivo Pospíšila, Aleše Roztočila a Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně: **BPO Czech, s.r.o.**, sídlem Ve Smečkách 1258/6, Praha 1, zast. společností UNTAX, s. r. o., sídlem U Továren 256/14, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 14. 7. 2021, č. j. MPO 285478/21/61100/010000, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2023, č. j. 11 A 190/2021-77,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2023, č. j. 11 A 190/2021-77, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

I.1. Vymezení sporné otázky

[1] Rozšířený senát posuzoval, zda přechodné ustanovení v čl. II zákona č. 25/2015 Sb., podle něhož *právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle zákona č. 218/2000 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona*, dopadá pouze na vztahy hmotněprávní, nebo taktéž na vztahy procesněprávní, a to zejména pokud jde o oprávnění podat námitky proti opatření o nevyplacení dotace, úpravu řízení a rozhodnutí o takovém opravném prostředku.

I.2. Dosavadní průběh řízení

[2] Žalovaný poskytl žalobkyni v roce 2010 z Operačního programu Podnikání a inovace dotaci na projekt *Centrum profesionálních služeb Štětí*. První čtyři etapy projektu žalobkyni proplatil. Žalobkyně žádala dne 13. 5. 2015 o proplacení poslední etapy projektu. Žalovaný však 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.

[3] Na základě podnětu žalovaného provedl finanční úřad u žalobkyně daňovou kontrolu. Dle zprávy o daňové kontrole ze dne 15. 3. 2016 nebylo v rozsahu daňové kontroly zjištěno porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 29. 12. 2011 a ve znění účinném do 19. 2. 2015.

[4] Žalobkyně se následně domáhala proplacení dotace. Žalovaný tuto žádost v roce 2016 odmítl, proti čemuž se bránila žalobkyně žalobou k Městskému soudu v Praze. Ten v roce 2020 rozhodnutí žalovaného z roku 2016 zrušil pro nepřezkoumatelnost. Protože žalovaný ve věci poté nerozhodoval, žalobkyně se bránila žalobami na ochranu proti nečinnosti a na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v nevyplacení dotace. V průběhu řízení o nich vydal žalovaný opatření ze dne 1. 3. 2021, jímž podle § 14e rozpočtových pravidel rozhodl o dočasném nevyplacení části dotace připadající na V. etapu projektu. O námitkách proti tomuto rozhodnutí žalovaného rozhodl ministr průmyslu a obchodu dne 14. 7. 2021 v záhlaví uvedeným rozhodnutím tak, že námitky zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

[5] O žalobě proti rozhodnutí o námitkách rozhodl městský soud shora uvedeným rozsudkem tak, že výrokem I. vyslovil nicotnost rozhodnutí o námitkách a výrokem II. zrušil opatření žalovaného o nevyplacení dotace a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[6] 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 uvedeného v 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.“). Podat námitky proti opatření o nevyplacení

dotace je možné až podle § 14e rozpočtových pravidel ve znění účinném od 20. 2. 2015. 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. 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. Toto znění rozpočtových pravidel zároveň umožňovalo nevyplatit dotaci pouze v případě porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Žalovaný však odůvodňoval neposkytnutí dotace jinými důvody, které byly podle § 14e rozpočtových pravidel relevantní až ve znění účinném od 20. 2. 2015. Proto městský soud zrušil pro nezákonnost opatření o nevyplacení dotace.

[7] Žalovaný (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní namítá v první řadě překvapivost prohlášení nicotnosti rozhodnutí o námitkách. Postup stěžovatele byl již dříve předmětem přezkumu správních soudů, přičemž tyto nezpochybnilly možnost stěžovatele vydat opatření o nevyplacení dotace podle § 14e rozpočtových pravidel. Závěry městského soudu týkající se nicotnosti rozhodnutí o námitkách a nezákonnosti opatření stěžovatele jsou také nesprávné. Správně totiž postupoval podle § 14e rozpočtových pravidel ve znění účinném od 20. 2. 2015. Pokud přechodné ustanovení v 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, *Olomoucký kraj*. V něm NSS uvedl, 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. Závěr městského soudu, že stěžovatel ve věci aplikoval nesprávnou právní úpravu, je rovněž nepřezkoumatelný.

[8] Žalobkyně 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 zákona č. 25/2015 Sb. a otázku časové působnosti v těchto věcech posoudil chybně. Aplikační praxe opírající se o nesprávný výklad nemůže založit legitimní očekávání.

[9] Co se týče použitelného znění § 14e rozpočtových pravidel, stěžovatel se nevypořádal s judikaturou uvedenou městským soudem. Polemika nad nicotností rozhodnutí ministra je však zbytečná, neboť již opatření stěžovatele 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.

II. Důvody předložení rozšířenému senátu a právní názor předkládajícího senátu

[10] Předkládající senát dospěl k závěru, že 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. 2. 2015, nebo ve znění zákona č. 25/2015 Sb. 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 o nevyplacení dotace, jakož i samotnou existenci řízení a pravomoc k rozhodnutí o takovém opravném prostředku.

[11] Ohledně této otázky však předkládající senát dospěl k závěru, že ji dosavadní judikatura NSS řeší rozporně. Městský soud vyšel z judikaturní linie započaté rozsudkem ze dne 17. 5. 2017, č. j. 4 Afs 60/2017-40, *VUT v Brně I*. V bodě 27 tohoto rozsudku čtvrtý senát konstatoval, že „*Ačkoliv 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.*“ Ke stejným závěrům dospěly i rozsudky NSS ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 Afs 109/2018 - 46, *VUT v Brně II*, bod 20, a ze dne 22. 1. 2021, č. j. 2 Afs 80/2020-39, *VUT v Brně III*.

[12] Tato judikaturní linie tedy pojem *právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace* vyložila 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 rozhodnutí. Výklad zaujatý v uvedených rozsudcích tak vede k závěru o nicotnosti rozhodnutí o námitkách, neboť k jeho vydání by žalovaný nebyl oprávněn.

[13] Výkladem přechodného ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. se však 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.

[14] Ta však dospěla k odlišnému závěru. Podle bodu 32 rozsudku *Olomoucký kraj*, 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.“ (zvýraznění provedl předkládající senát). K tomuto závěru se plně přihlásil také rozsudek ze dne 26. 6. 2024, č. j. 4 Afs 287/2023-38, *Fakultní nemocnice Olomouc*, jak je patrné zejména z bodu 15 tohoto rozsudku.

[15] V uvedených rozsudcích 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.

[16] Podle této druhé judikaturní linie by tedy u námitek podaných po 19. 2. 2015 ministr postupoval v souladu se zákonem, neboť by se použilo znění § 14e odst. 3 rozpočtových pravidel ve znění účinném od 20. 2. 2015, a proto by mu náležela pravomoc rozhodovat o tom, zda opatření poskytovatele bylo plně oprávněné, částečně oprávněné nebo zda oprávněné nebylo. Bez ohledu na konkrétní povahu námitek podle novelizovaného § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel, jako oprávněného prostředku svého druhu, správní akt v podobě rozhodnutí o námitkách již rozhodně nebylo možné považovat za nicotný.

[17] Předkládající senát se přiklání ke druhé z výše uvedených linií výkladu, která působnost přechodného ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. omezuje na vztahy hmotněprávní, tedy 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 chybějící výslovné úpravě, právní úpravou platnou v okamžiku zahájení daného typu či specifické fáze řízení.

[18] K tomuto závěru vede podle předkládajícího senátu již jazykový výklad přechodného ustanovení. Jeho znění hovoří o právních vztazích *vzniklých* z rozhodnutí o poskytnutí dotace. Kladné rozhodnutí o poskytnutí dotace 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 (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS). 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.

[19] 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.

[20] Institut námitek proti opatření o nevyplacení dotace podle § 14e rozpočtových pravidel byl zákonodárcem konstruován jako opravný prostředek, o němž je vedeno řízení ukončené rozhodnutím. Důvodová zpráva k zákonu č. 25/2015 Sb. v části bodu 15, jímž byl novelizován § 14e rozpočtových pravidel, sice neuvádí nic 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 najisto, 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 a násl. s. ř. s.). Jedná se tak o jeden z případů formalizace určitého úkonu (opatření) v rámci řízení o námitkách.

[21] 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 účinném od 20. 2. 2015.

[22] Přejícné 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. Ke stejnému závěru vede rovněž argument systémový obecným principem časové působnosti procesních předpisů, podle něhož je třeba aplikovat procesní normy účinné v době řízení, respektive rozhodování (rozsudek NSS ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 Azs 55/2006-60).

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III.1. Pravomoc rozšířeného senátu

[23] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

[24] Předkládající senát popisuje dvě shora uvedené linie judikatury, které považuje za rozporné ohledně toho, zda přechodné ustanovení uvedené v čl. II zákona č. 25/2015 Sb. se vztahuje pouze k právům a povinnostem hmotného práva, nebo dopadá i na procesní vztahy.

[25] Pokud jde o předkládajícím senátem uváděnou první judikaturní linii, vykládající dané přechodné ustanovení širěji, je tento názor kromě rozsudku *VUT v Brně I* obsažen především v rozsudku ze dne 11. 2. 2021, č. j. 8 As 353/2019-59, *VIMPEX GROUP*. Ten totiž v bodě 14 jednoznačně uvedl, že s ohledem na přechodné ustanovení má být věc projednána podle rozpočtových pravidel ve znění před 20. 2. 2015, neboť dotace byla v dané věci poskytnuta na základě rozhodnutí ze dne 15. 6. 2012. Proto proti opatřením

poskytovatele dotace přijatým podle § 14e rozpočtových pravidel nebyly přípustné opravné prostředky, ačkoliv byla provedena po účinnosti novely č. 25/2015 Sb. Obdobně pak rozsudek ze dne 19. 4. 2021, č. j. 4 Afs 165/2019-48, ČVUT, v bodě 36 ke dvěma opatřením poskytovatele dotace podle § 14e rozpočtových pravidel učiněným ve druhé polovině roku 2015 jednoznačně uvedl, že na ně nelze použít ustanovení o námitkách, protože se na ně nadále vztahuje, s ohledem na přechodné ustanovení, znění § 14e rozpočtových pravidel před novelou.

[26] Jak správně poznamenal předkládající senát, druhá judikaturní větev se nevztahuje ke stejnému ustanovení rozpočtových pravidel, tedy k § 14e, ale k § 14f. Dané ustanovení bylo vloženo do rozpočtových pravidel až zákonem č. 25/2015 Sb. a zavedlo dva nové instituty spočívající v povinnosti poskytovatele dotace vyzvat příjemce dotace za stanovených podmínek k provedení opatření k nápravě, nebo k vrácení dotace či její části. V rozsahu, v jakém příjemce dotace takovým výzvám vyhověl, se pak má nově za to, že nedošlo k porušení rozpočtové kázně.

[27] Pro dovození pravomoci rozšířeného senátu je nadbytečné se zabývat tím, zda judikatura k § 14f, který má jistě částečně i hmotněprávní rozměr, představuje rozpor s judikaturou k procesní části § 14e. Je totiž dostačující, že se předkládající senát chce odchýlit od první judikaturní linie, která je představována minimálně rozsudky uvedenými v bodě [25]. Předkládající senát totiž zastává názor, že přechodné ustanovení nedopadá na procesní pravidla uvedená v § 14e rozpočtových pravidel týkající se postupu poskytovatele dotace při nevyplacení dotace, zatímco tam citovaná judikatura dochází k opačnému závěru.

[28] Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána.

III.2. Právní názor rozšířeného senátu

[29] Přechodná ustanovení právních předpisů upravují vztah nové právní úpravy k dosavadní právní úpravě a k právním vztahům podle ní vzniklým. Činí tak zejména v zájmu právní jistoty a zpravidla i ochrany práv nabytých v dobré víře na základě předchozí právní úpravy. Jejich účelem je odstranit či alespoň zmírnit negativní důsledky, které by mohly při střetu dosavadní a nové právní úpravy vzniknout. V případě přijetí zcela nové úpravy právních vztahů obsahují přechodná ustanovení také obvykle pravidla pro implementaci těch ustanovení nového právního předpisu, která nelze bez dalšího aplikovat okamžitě od jeho účinnosti (k tomu srov. Vedral, J. *Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů*, II. část, dostupné na <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/metodicka-pomucka-pro-pripravu-navrhu-pravnich-predpisu-ii-cast-16955/>).

[30] Neexistuje-li přechodné ustanovení, které by řešilo střet staré a nové právní úpravy, je výklad fakticky ponechán na soudech a na obecných pravidlech intertemporality. V takovém případě je však třeba respektovat pravidla, která Ústavní soud zaujal k východiskům pro nastavení přechodných ustanovení. Uvedl, že změna právní úpravy je spjata se zásahem do principů rovnosti a ochrany důvěry občana v právo. Proto je nutno při volbě způsobu řešení takového časového střetu vážit v kolizi stojící ústavněprávní principy. Zejména je třeba dbát ochrany nabytých práv a toho, aby byl jakýkoliv případ retroaktivity

zakotven přímo v zákoně (nález ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, č. 63/1997 Sb., či ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94).

[31] Ve věci nyní řešené rozšířeným senátem je sporný výklad přechodného ustanovení obsaženého v čl. II zákona č. 25/2015 Sb., podle kterého se *právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují podle zákona č. 218/2000 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona*. Konkrétně jde o vliv tohoto ustanovení na možnost podání námitek podle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel, ve znění zákona č. 25/2015 Sb., jak bylo konstatováno v části II výše.

[32] 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 zbývajících částí dotace.

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

[33] 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.

[34] Rozšířený senát úvodem předesílá, že účinnost zákona č. 25/2015 Sb. byla v jeho čl. III stanovena na 1. 1. 2015. Ve Sbírce zákonů však byl publikován až 5. 2. 2015. Pokud zákonodárce stanoví nabytí účinnosti právního předpisu dnem předcházejícím jeho publikaci, je takové ustanovení absolutně neaplikovatelné. To vyslovil NSS v rozsudku ze dne 28. 11. 2008, č. j. 4 Ans 5/2007-60, č. 1791/2009 Sb. NSS, a dodal, že účinnost takového předpisu je třeba stanovit v souladu s tehdy platným a účinným § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění do 30. 12. 2019. Podle něj nabývaly právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, pokud nebyla stanovena účinnost pozdější. V souladu s tím se proto zákon č. 25/2015 Sb. považuje za účinný patnáctým dnem po vyhlášení, tj. od 20. 2. 2015.

[35] Ustanovení § 14e rozpočtových pravidel, ve znění účinném od 20. 2. 2015, je minimálně v odstavcích 2 až 5 normou procesního charakteru. Je nicméně třeba upozornit na to, že novelizace se dotkla i jeho odst. 1, který má i hmotněprávní rovinu. Předchozí rozsah pravomoci poskytovatele krátit dotaci byl totiž užší (pouze porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie). Pravomoc rozhodnout o vyplacení či nevyplacení dotace či její části má hmotněprávní charakter, byť je součástí procesu rozhodování o dotaci. To však nic nemění na závěru o procesním charakteru § 14e odst. 2 až 5 rozpočtových pravidel, jejichž použití v konkrétní věci závisí na datu vydání opatření o nevyplacení (části) dotace.

[36] Vzhledem k tomu, že městský soud v nyní posuzované věci prohlásil rozhodnutí o námitkách za nicotné a přímo přezkoumal opatření o nevyplacení dotace, Nejvyšší správní soud se musí v první řadě zabývat tím, zda byl správný závěr o nicotnosti rozhodnutí o námitkách. Pokud by totiž byl chybný, pak městský soud měl přezkoumat rozhodnutí o námitkách, tedy o opravném prostředku, a nikoliv opatření o nevyplacení dotace. V takové situaci by se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat závěry městského soudu k zákonnosti opatření podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, byť jde o otázku úzce související.

[37] K vyřešení otázky položené předkládajícím senátem je stěžejní posoudit povahu shora citovaného přechodného ustanovení. Jeho hypotézou jsou *právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem účinnosti zákona č. 25/2015 Sb.* Z textu zákona není na první pohled zřejmé, zda citované sousloví zahrnuje jak hmotněprávní, tak i procesní vztahy.

[38] Hmotněprávní vztahy jsou tvořeny sférou práv a povinností definovaných hmotným právem. 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 (srov. Hendrych, D. In: Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 12).

[39] Procesněprávní vztahy jsou vztahy mezi subjekty procesního práva. V případě správního řízení tedy zpravidla mezi účastníkem řízení (např. žadatelem) a orgánem veřejné moci (správním orgánem). Lze je definovat jako společenské vztahy regulované normami upravujícími postupy v řízení před správními orgány, které vznikají v průběhu správního řízení mezi jeho subjekty (analogicky Coufalík, P. *Procesněprávní vztah*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 37, ve spojení s Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, op. cit.).

[40] Pro ilustraci na řešené věci tedy hmotněprávní vztahy představují například nárok příjemce dotace na to, že mu bude dotace poskytnuta, pokud dodrží podmínky stanovené rozhodnutím, či tomu odpovídající pravomoc poskytovatele dotaci nebo její část vyplatit či nevyplatit ze zákonem předvídaných důvodů.

[41] Procesněprávní vztahy související s již poskytnutou dotací vznikají až po jejím poskytnutí v závislosti na konkrétním řízení či postupu, jehož předmětem jsou hmotná práva a povinnosti, tedy s jejich uplatňováním. V souvislosti s § 14e rozpočtových pravidel proto rozšířený senát konstatuje, že procesní právní vztah vzniká v okamžiku, kdy poskytovatel dotace informuje příjemce, že mu nevyplatí dotaci nebo její část, protože tím rozhoduje o tom, že nebyly splněny podmínky pro vyplacení dotace. V návaznosti na tento úkon vzniká procesní právo příjemce dotace podat námitky proti opatření o nevyplacení (části) dotace. Pokud jsou podány, vzniká procesní povinnost toho, kdo stojí v čele poskytovatele, o nich rozhodnout. Procesněprávní vztah tedy nevzniká bezprostředně z rozhodnutí o poskytnutí dotace, jak požaduje hypotéza řešeného přechodného ustanovení. Již to, že zákonodárce v čl. II zákona č. 25/2015 Sb. použil sloveso *vzniklé* nasvědčuje tomu, že měl v úmyslu takto upravit toliko vztahy hmotněprávní.

[42] Lze tedy přisvědčit předkládajícímu senátu, že si lze jen obtížně představit, že by k právním vztahům vzniklým z rozhodnutí o poskytnutí dotace náležely i vztahy procesněprávními. Oprávnění podat námitky proti nevyplacení dotace není podle logiky věci a významu užitých slov „právním vztahem vzniklým z rozhodnutí o poskytnutí dotace“, ale procesním právem vyplývajícím z § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel ve znění účinném od 20. 2. 2015. Jazykový výklad přechodného ustanovení tedy nasvědčuje závěru, že se vztahuje toliko na hmotněprávní vztahy.

[43] Námitky jsou zároveň opravným prostředkem svého druhu, o němž je vedeno řízení ukončené rozhodnutím. Pokud tedy zákonodárce zavedl možnost podání námitek proti opatření poskytovatele dotace až s účinností citované novely, nelze uvažovat ani o vlivu nové právní úpravy na již existující procesní vztahy, resp. na již probíhající řízení. Jakékoliv řízení o námitkách bude totiž z povahy věci zahájeno až za účinnosti této novely. Ačkoliv tedy obecně nelze vyloučit, že vzniklé právní vztahy by mohly být i procesní, vzhledem k použití minulého času by se muselo jednat o vztahy již nastalé, nikoliv takové, které teprve za nové právní úpravy budou vznikat.

[44] Tomuto závěru odpovídá též výklad úmyslem historického zákonodárce. K tomu však rozšířený senát předesílá, že formulace přechodného ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. není v důvodové zprávě k tomuto zákonu konkrétně vysvětlena. Důvodová zpráva uvádí následující: *Na dotace ze státního rozpočtu poskytnuté před nabytím účinnosti navrhované novely rozpočtových pravidel se použijí ustanovení rozpočtových pravidel, která se touto novelou zrušují. Jde zejména o ustanovení dosavadního § 14 odst. 6 a s ním souvisejícího § 44a odst. 4 písm. a), která upravují odvod za porušení rozpočtové kázně v případě porušení méně závažných podmínek, za kterých byly poskytnuty dotace neobsahující prostředky z rozpočtu Evropské unie* (Poslanecká sněmovna Parlamentu, volební období 2013-2017, sněmovní tisk 295/0). Byť se nejedná o taxativní výčet ustanovení předchozího zákona, která se použijí i za účinnosti zákona nového, zákonodárce jako příklad dopadu přechodného ustanovení zmiňuje případy, které jsou hmotněprávní. Citovaná ustanovení totiž řešila možnost vyčlenění některých podmínek stanovených v rozhodnutí o dotaci jako méně závažných v případě dotací neobsahujících prostředky z rozpočtu Evropské unie a následně výši odvodu za porušení rozpočtové kázně v případě nesplnění takto vyčleněných podmínek. Výklad úmyslem historického zákonodárce proto rovněž svědčí závěru předkládajícího senátu.

[45] Do kategorie výkladu úmyslem zákonodárce lze zařadit i výklad přechodného ustanovení s pomocí legislativních pravidel vlády. V situaci, kdy byla vláda předkladatelem konkrétního zákona, přičemž v průběhu projednávání návrhu nedošlo ke změně jeho textu, lze mít za to, že význam užitých pojmů odpovídá těmto pravidlům.

[46] Rozšířený senát zohlednil znění Legislativních pravidel vlády účinné v době vládního projednávání návrhu zákona č. 25/2015 Sb. Podle čl. 51 odst. 1 platilo:

(1) *V přechodném ustanovení právního předpisu může být například stanoveno*

- a) že na právní vztahy vzniklé přede dnem nabytí účinnosti nového právního předpisu se vztahují dosavadní právní předpisy,*
- b) jakým způsobem, popřípadě v jakém období, mají být právní poměry uvedeny do souladu s novým právním předpisem,*
- c) jakým způsobem, popřípadě v jakém období, se ukončí řízení zahájené přede dnem nabytí účinnosti právního předpisu,*
- d) jakým způsobem, popřípadě v jakém období mají být ustaveny orgány v institucích zřízených novým zákonem,*
- e) jakým způsobem, popřípadě v jakém rozsahu, přecházejí práva a povinnosti na právní nástupce institucí zřízených zákonem.*

[47] Článek 51 odst. 1 Legislativních pravidel vlády v relevantním znění tedy stanovil demonstrativní výčet možných způsobů, jak formulovat přechodná ustanovení. Typově včetně toho, které je obsaženo v nyní řešené novele, a to pod písmenem a). Pod písmenem c) je zároveň naznačena odlišná úprava přechodného ustanovení vztahujícího se k procesním otázkám. Legislativní pravidla vlády tedy sice nestanoví výslovně, že přechodné ustanovení formulované „na právní vztahy vzniklé... se vztahují...“ zahrnuje typicky úpravu hmotných

práv a povinností. Rozšířený senát se však přiklání k tomu, že to lze použít alespoň jako vodítko pro závěr, že tomu tak je. Následně totiž samostatně vymezují i typ přechodného ustanovení typicky upravujícího procesněprávní otázky („jakým způsobem, popřípadě v jakém období, se ukončí řízení...“). Lze tak uzavřít, že podpůrné užití Legislativních pravidel vlády opět svědčí argumentaci předkládajícího senátu.

[48] Rozšířený senát se dále zabýval smyslem a účelem přechodného ustanovení v kontextu zákona č. 25/2015 Sb. Ten by šlo v souladu s důvodovou zprávou k této novele v obecné rovině zestručnit jako posílení nástrojů poskytovatele dotace při řešení porušení dotačních pravidel a úprava režimu odvodů za porušení rozpočtové kázně. Z účelu novely je tedy patrné, že se zaměřuje spíše na otázky hmotněprávní – tzn. způsoby stanovení snížených odvodů, pravomoci poskytovatele dotace, stanovení částky, do jejíž výše se odvod za porušení rozpočtové kázně neukládá, vymezení nové rozpočtové kapitoly. Novela však upravuje i otázky procesní, a to například právě ve druhém dílu hlavy III rozpočtových pravidel, kam vložila shora citovaný § 14e odst. 2 upravující možnost podání námitek proti opatření poskytovatele dotace. Námitky jsou totiž opravným prostředkem svého druhu (viz bod [43] výše), což je typicky institut procesního práva. Tento typ výkladu tedy povahu zde řešeného přechodného ustanovení pro účely zodpovězení předkládané otázky neobjasňuje.

[49] Lze též využít metodu komparativní, tedy jak do doby přijetí zákona č. 25/2015 Sb. formuloval zákonodárce jiná přechodná ustanovení. V první řadě lze nalézt přechodná ustanovení, která jsou na první pohled dělena na hmotněprávní a procesní, každé z nich typicky v samostatném bodu konkrétní části novely (např. § 52 zákona č. 441/2003 Sb., o ochranných známkách, či § 123 odst. 1 a 2 zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém). Dále lze rozeznat přechodná ustanovení typicky hmotněprávní (např. čl. XII bod 1 zákona č. 126/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o přeměnách obchodních společností a družstev, či čl. IX bod 1 zákona č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu) a typicky procesní (např. čl. II bod 1 zákona č. 218/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, nebo čl. XXII zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva).

[50] Procesní přechodná ustanovení pak nejčastěji dopadají na postup v již zahájených řízeních. Zpravidla jsou formulována následovně: „řízení zahájená přede dnem účinnosti tohoto zákona se dokončí podle tohoto zákona/podle dosavadních právních předpisů“. Spíše výjimečně dopadají procesní přechodná ustanovení též na řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaným podle dosavadní právní úpravy (viz například část dvanáctá hlava I body 15 a 17 zákona č. 30/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony).

[51] I užití komparativní metody tedy nasvědčuje závěru předkládajícího senátu, že přechodné ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. dopadá pouze na vztahy hmotněprávní. Z provedeného srovnání totiž plyne, že pokud chce zákonodárce vztáhnout přechodná ustanovení i na procesní vztahy, učiní tak výslovně. V projednávané věci se navíc ani nejedná o situaci, na kterou by dopadala běžná procesní přechodná ustanovení. Pokud by měl být čl. II zákona č. 25/2015 Sb. vztážen i na ni, jednalo by se o zcela neobvyklou konstrukci, spočívající v použití dosavadní procesní úpravy i na řízení zahájená až za účinnosti úpravy

nové, a to tehdy, kdy opravný prostředek v podobě námitek směřuje proti postupu (rozhodnutí) poskytovatele dotace, ke kterému došlo za účinnosti nové právní úpravy.

[52] Takto neobvyklá konstrukce by se také zcela vymykala obecnému principu časové působnosti procesních předpisů. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu se při chybějícím přechodném ustanovení v řízení zpravidla postupuje podle procesní úpravy platné a účinné v době rozhodování (nález ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, č. 424/2001 Sb., či ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. I. ÚS 344/04). Pokud zákonodárce stanoví, že nedochází k použití nových procesních norem na dříve započatá řízení, je taková úprava spíše neobvyklá, ačkoliv není protiústavní (nález ze dne 13. 4. 2005, sp. zn. I. ÚS 574/03). Uvedené závěry Ústavní soud původně vyslovil ve vztahu k občanskému soudnímu řízení a trestnímu řízení. Tuto judikaturní linii však následně přebírá spolu s NSS i pro oblast správního rozhodování (viz například rozsudky NSS ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 Azs 55/2006-60, č. 1349/2007 Sb. NSS, či ze dne 23. 3. 2023, č. j. 9 As 186/2022-35, nebo nález ze dne 26. 3. 2025, sp. zn. I. ÚS 3241/24). Podle rozsudku NSS ze dne 6. 5. 2016, č. j. 10 As 250/2015-92, proto v případě chybějícího přechodného ustanovení rozhoduje odvolací správní orgán podle nové procesní úpravy účinné v době jeho rozhodování a okamžitý účinek nových procesních norem na běžící řízení je pravidlem, od kterého se zákon může odchýlit. V rozsudku ze dne 9. 11. 2011, č. j. 1 As 50/2011-104, NSS uzavřel, že použití starých procesních pravidel za účinnosti nového právního předpisu je nejen neobvyklé, ale muselo by být zákonodárcem výslovně zakotveno.

[53] Uvedené pravidlo však není absolutní. Soudní moc musí v případě chybějícího přechodného ustanovení při řešení střetu staré a nové právní úpravy chránit princip důvěry občana v právo, do kterého je tímto způsobem zasahováno (nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 17/11, č. 220/2012 Sb.). Je třeba dbát na to, aby provedený výklad nezkrátil účastníka na právu na přístup k soudu, resp. aby mu bylo nadále umožněno vykonávat procesní práva (rozsudek NSS ze dne 7. 2. 2018, č. j. 6 As 312/2017-98). Pokud by uplatnění obecného principu časové působnosti procesních norem zasahovalo do základního práva na soudní ochranu nepoměrně více než použití perspektivy, je třeba výklad s nepravě retroaktivními účinky odmítnout ve prospěch výkladu s účinky perspektivními (tj. použití procesní normy až na řízení zahájená po nabytí účinnosti nového právního předpisu; viz nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3241/24).

[54] Ústavní soud shora uvedenou zásadu použití procesních norem označuje za nepravou retroaktivitu (nález ze dne 3. 8. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 38/09). Rozšířený senát však sdílí názor předkládajícího senátu, že se v projednávané věci navíc ani o nepravou retroaktivitu nejedná. Jak již totiž bylo zmíněno shora v bodě [51], nejde o aplikaci nové normy na řízení zahájená podle staré právní úpravy, případně o opravný prostředek proti rozhodnutí přijatému podle původní úpravy. Tím spíše však mají na řízení o námitkách podle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel za účinnosti zákona č. 25/2015 Sb. platit uvedené závěry, že v nově zahájených řízeních se postupuje podle právní úpravy platné a účinné až v době jejich zahájení.

[55] Naproti tomu v případě hmotných práv je zřejmé, že se východisko použití nové právní úpravy na instituty (resp. právní vztahy) vzniklé dle úpravy původní neuplatní, a naopak je zpravidla třeba trvat na výslovné úpravě prostřednictvím přechodných ustanovení. Jak konstatoval Ústavní soud v nálezu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. IV. ÚS 178/04,

na hmotněprávní nároky lze uplatnit zpětnou účinnost právních norem pouze ve výjimečných případech. Za situace, kdy zákonodárce mlčí jak k otázce, zda je nárok podle předchozí úpravy zachován, tak k použitelnosti nové úpravy, je třeba přijmout takový výklad, který šetří smysl a podstatu základního práva, v daném případě práva na ochranu legitimního očekávání, že budou zachována hmotná práva tak, jak tomu bylo dosud.

[56] Na základě shora uvedených úvah se proto rozšířený senát přiklání k názoru předkládajícího senátu o tom, že *právními vztahy vzniklými z rozhodnutí o poskytnutí dotace* ve smyslu čl. II zákona č. 25/2015 Sb. jsou toliko vztahy hmotněprávní. K tomuto závěru vede text zákona, stejně jako historický a komparativní výklad i obecný princip použití procesních norem účinných v době rozhodování orgánu veřejné moci. Výklad zohledněním smyslu a účelu novely není s těmito závěry v rozporu.

[57] Zákon č. 25/2015 Sb. tedy neobsahuje přechodné ustanovení, které by upravovalo procesní právní vztahy, přičemž § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel ve znění zákona č. 25/2015 Sb. je normou procesní. Použití daného ustanovení je proto třeba posoudit optikou obecných principů intertemporality, tedy je namístě použití nových procesních norem na řízení zahájená za účinnosti zákona č. 25/2015 Sb. Tímto výkladem nedojde k žádnému zásahu do možnosti účastníků vykonávat jejich procesní práva (viz shora bod [53]). Rozpočtová pravidla ve znění od 20. 2. 2015 naopak zavádí nový opravný prostředek, který slouží k ochraně příjemců dotace proti postupu poskytovatele dotace, čímž jejich procesní práva posiluje.

[58] Proto není správný závěr městského soudu, že pokud byla dotace poskytnuta v roce 2010, měly správní orgány postupovat podle rozpočtových pravidel ve znění do 19. 2. 2015, bez ohledu na to, kdy poskytovatel dotace učinil opatření podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel.

III.3. Shrnutí

[59] 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., dopadá pouze na vztahy hmotněprávní. Oprávnění podat námitky podle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel, ve znění zákona č. 25/2015 Sb., je procesního charakteru, a proto se na jejich podání a proces rozhodování o nich použije právní úprava účinná v době, kdy poskytovatel dotace učinil opatření o nevyplacení dotace podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel.

III.4. Aplikace právního názoru na nyní posuzovanou věc

[60] Otázka, zda se přechodné ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. použije jen na hmotněprávní, či i na procesní otázky, je jádrem sporu v nyní projednávané věci. Rozšířený senát ji posoudil v souladu se shora vyloženým právním názorem a s ohledem na hospodárnost řízení rozhodl věc sám podle § 71 odst. 1 *in fine* Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

[61] Městský soud dospěl v napadeném rozsudku k nesprávnému závěru, že stěžovatelka nemohla podat námitky podle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel, ve znění zákona

č. 25/2015 Sb., proto, že bylo na projednávanou věc třeba aplikovat předchozí právní úpravu i v procesních otázkách, a rozhodnutí žalovaného, který podané námitky projednal, je proto nicotné.

[62] Jedná se o jedinou otázku, kterou bylo třeba zodpovědět pro posouzení kasační stížnosti. Nesprávnost závěru městského soudu o nicotnosti napadeného rozhodnutí totiž představuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku bez dalšího. Důvod, na kterém městský soud založil svůj závěr o nicotnosti napadeného rozhodnutí, se opírá o právní názor popřeny rozšířeným senátem v nyní projednávané věci. Městský soud tedy nesprávně posoudil právní otázku, která je pro věc rozhodná.

[63] Kasační stížnost je proto důvodná.

IV. Závěr

[64] Rozšířený senát s ohledem na shora uvedené důvody v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek zrušil v celém rozsahu. A to jak ve výroku I., kterým městský soud nesprávně vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí, tak ve výroku II. V souladu s názorem rozšířeného senátu měl totiž městský soud přezkoumat rozhodnutí o námitkách, nikoliv opatření o nevyplacení dotace. Proto se nyní Nejvyšší správní soud nemohl zabývat závěry městského soudu k zákonnosti opatření podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel. Pro úplnost rozšířený senát dodává, že výrok III. napadeného rozsudku zrušil pro jeho závislost na výrocích I. a II.

[65] Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského (zde městského) soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský (zde městský) soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí. Na městském soudu proto v dalším řízení bude, aby v souladu se závěry vyslovenými v tomto rozsudku na projednávanou věc aplikoval § 14e odst. 2 až 6 rozpočtových pravidel ve znění zákona č. 25/2015 Sb. a napadené rozhodnutí věcně přezkoumal.

[66] Podle § 110 odst. 3 s. ř. s., zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud (zde městský) v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 21. dubna 2026

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného senátu