



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudců Mgr. Milana Taubera a Mgr. Gabriely Bašné ve věci

žalobce:

P. Š.

bytem X

zastoupen advokátkou JUDr. Ivankou Posádkovou
sídlem Hasskova 95/16, Třebíč

proti

žalovanému:

Ministerstvo obrany

sídlem Tychonova 221/1, Praha 6

o žalobě proti rozhodnutí náčelníka Generálního štábu Armády České republiky ze dne 7. 1. 2014, č. j. MOCR 34-1/2014-1304

takto:

- I. Rozhodnutí náčelníka Generálního štábu Armády České republiky ze dne 7. 1. 2014, č. j. MOCR 34-1/2014-1304, a rozhodnutí ředitele sekce rozvoje a plánování schopností Ministerstva obrany ze dne 25. 9. 2013, č. j. 337-73/2013-1122, se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci na náhradu nákladů řízení 12 228 Kč, a to do rukou jeho zástupkyně JUDr. Ivanky Posádkové, advokátky.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Náčelník Generálního štábu Armády České republiky rozhodnutím ze dne 7. 1. 2014, č. j. MOCR 34-1/2014-1304, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí ředitele sekce rozvoje a plánování schopností Ministerstva obrany ze dne 25. 9. 2013, č. j. 337-73/2013-1122. Žalobci tímto rozhodnutím uložil ředitel sekce dle § 101 odst. 1, § 107 odst. 1 a § 110 odst. 4 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, povinnost uhradit České republice – Ministerstvu obrany škodu ve výši 9 324 004 Kč a náklady řízení.
2. Uvedená škoda vznikla České republice – Ministerstvu obrany v důsledku uhrazení odvodu správci daně za porušení rozpočtové kázně. Žalobce úmyslně porušil rozpočtovou kázeň dle § 44 odst. 1 písm. f) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (dále jen „rozpočtová pravidla“), tím, že v letech 2003 až 2007 úmyslně vydával pokyny k plnění veřejného výdaje a k proplácení faktur společnosti SABE Brno spol. s r. o. a společnosti MEDIA 2000, s r. o., přestože věděl, že objednané zboží a služby nebyly a nebudou poskytnuty. Žalobce následně odebíral od uvedených společností jako protiplnění nezjištěné zboží podle vlastního výběru, přičemž se jednalo o věci, které by při dodržení rozpočtové kázně nebylo možné odebrat vůbec nebo ne v takovém množství. Žalobce dal takový pokyn celkem u 41 faktur, u kterých správce daně následně uložil žalovanému povinnost uhradit odvod a penále za porušení rozpočtové kázně.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobou podanou u zdejšího soudu dne 7. 3. 2014 napadá žalobce nadepsané rozhodnutí žalovaného. Žalobce tvrdí, že to nebyl on, kdo porušil rozpočtovou kázeň dle § 44 odst. 1 písm. f) rozpočtových pravidel, neboť porušení rozpočtové kázně je porušením organizační složkou státu, nikoli jejím zaměstnancem.
4. Žalobce dále uvádí, že jako vedoucí vnitřního oddělení SRDS – OS MO nebyl v letech 2003 až 2007 jedinou osobou, která vydávala pokyny k plnění veřejného výdaje a k proplácení předmětných faktur. Žalobce byl podřízený osobě nebo osobám, které měly jeho práci kontrolovat a prověřovat. Vzhledem ke směrnicím i zaběhnuté praxi je naprosto vyloučeno, aby žalobce vydával příslušné pokyny bez vědomí a souhlasu nadřízených i podřízených pracovníků. Všechny tyto osoby znaly rozpočet a musely mít povědomost o tom, z čeho jsou předměty, které nesměly být financovány vytýkaným způsobem, hrazeny.
5. Podle žalobce není pravda, že by odebíral jako protiplnění zboží dle vlastního výběru, které by při dodržení rozpočtové kázně nebylo možné odebrat vůbec nebo ne v takovém množství. Předmětem odběru byly věci (oděvní součásti, drogerie, kancelářské potřeby, nábytek, sportovní potřeby, propagační potřeby), které byly použity výlučně pro potřeby Armády ČR. Požadavky na zabezpečení a objednání zboží či služeb vycházely vždy z porady ředitele sekce. Nejenom žalobci muselo být zřejmé, že uváděné věci při dodržení rozpočtové kázně nebylo možno odebrat vůbec nebo nikoli v takovém množství. Požadavky na zabezpečení konkrétních věcí dostával od vedoucích oddělení a nikoho nezajímalo, jakým způsobem je zajistí.

6. V rámci trestního řízení pod sp. zn. 45T 6/2009 Městský soud v Praze konstatoval, že se žalobce měl podílet na vypracování dokumentu *Záznam o provedení předběžné kontroly při necentrálním nabývání majetku, provedení prací a nákupu služeb*. Žalovaný se ale nezabýval mírou odpovědnosti žalobci, ačkoli již v rámci trestního řízení soud dovozoval vedle odpovědnosti žalobce i odpovědnost dalších osob.
7. Žalobce namítá, že Armádě ČR nevznikla žádná primární škoda, neboť veškeré věci byly použity pro její potřebu. Minimálně v letech 2003 až 2007 naprosto selhala kontrolní činnost u organizační složky státu. V roce 2005 proběhla kontrola, přičemž nebyly zjištěny téměř žádné nedostatky. Při auditu sekce ve stejném roce nebylo zjištěno nic problematického.
8. Žalobce poukazuje na skutečnost, že v rámci trestního řízení bylo prokázáno, že byly nestandardně a v rozporu s předpisy prováděny ročně inventarizace, při nichž inventarizační komise neřešily přebytky věcí. Z dokazování dále vyplynulo, že pracovníci ekonomické sekce si neplnili řádně svoje povinnosti a nákupu zboží se v některých případech účastnili i někteří zaměstnanci. Žalobce zmiňuje i další závěry trestního řízení, které dokládají selhání celého systému finanční kontroly v letech 2003 až 2007. Ze strany žalovaného tak nebyla provedena taková opatření, aby ke škodám nedocházelo nebo aby byla škoda včas a řádně zjištěna. Generální štáb Armády ČR tak nezajistil předběžnou kontrolu ve smyslu § 26 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ani kontrolu následnou. V průběhu trestního řízení bylo rovněž prokázáno, že to nebyl pouze žalobce, kdo porušil svoje povinnosti, v čemž žalobce odkazuje na § 27 odst. 3 zákona o finanční kontrole.
9. Soud v trestním řízení dále vyslovil, že žalobce přesně nezjištěné zboží odebíral pro SRDS (sekce rozvoje druhů sil), tedy fakticky pro Armádu ČR. Jednalo se o věci určené pro potřeby armády. Jejich pořizování způsobem, který je kladen žalobci za vinu, bylo zvoleno z důvodu jednodušší formy nákupu a rychlosti ve snaze vyhovět nadřízeným. Tato praxe byla řadě příslušníků známa a vyhovovala jim. Trestní soud dospěl k závěru, že žalobce plnil požadavky ze strany nadřízených, které byly neúměrné a vylučovaly dodržování rozpočtové kázně.
10. Žalobce nesouhlasí se závěrem, že České republice – Ministerstvu obrany vnikla škoda. Podle § 44a odst. 1 rozpočtových pravidel se při porušení rozpočtové kázně provádí odvod do státního rozpočtu a dle § 6 odst. 1 písm. f) téhož zákona tvoří příjmy státního rozpočtu mimo jiné sankce za porušení rozpočtové kázně. Jelikož byla porušena rozpočtová kázeň organizační složkou státu, nikoli žalobcem, škoda se má týkat odvodu správci daně za porušení rozpočtové kázně, což zákon nezná. Prostředky se fakticky vrátily státu, pročez k žádné škodě nedošlo.
11. Žalobce odkazuje na § 107 odst. 1 zákona o vojácích z povolání s tím, že poškozeným má být stát, který žádnou škodu neutrpěl. Stát by v případě náhrady škody ze strany žalobce obdržel plnění opakovaně. Žalovaný obdržel poprvé plnění ve zboží od dodavatelů, podruhé obdržel finanční nebo věcné plnění od společností, buď na základě jejich dobrovolného přístupu, nebo na základě soudních rozhodnutí, a potřeťi nárokuje po žalobci úhradu škody spočívající v úhradě odvodů do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně.
12. Žalobce namítá, že v souladu s konstantní judikaturou není možné při uložení povinnosti k náhradě škody vycházet pouze z pravomocného platebního výměru finančního úřadu.

13. Žalobce dodává, že v jeho případě nebyly naplněny předpoklady odpovědnosti za škodu, neboť chybí zejména škoda, příčinná souvislost a výlučné zavinění žalobce. Každý odpovídá za škodu, kterou způsobil. Nemůže být dána odpovědnost žalobce za škodu, která byla způsobena porušením povinností ze strany státu, respektive jeho organizační složky, nebo jiných pracovníků. Žalovaný rovněž pochybil, neboť primární škodu nezveřejnil včas, k čemuž žalobce odkazuje na § 101 odst. 2, § 103 a § 107 zákona o vojácích z povolání.
14. Žalobce proto navrhuje, aby soud zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí I. stupně, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a žalobci přiznal náhradu nákladů řízení.
15. Ve vyjádření ze dne 10. 4. 2014 žalovaný uvádí, že se plně ztotožňuje s vydanými správními rozhodnutími. Odpovědnost žalobce dovozuje z § 47 odst. 1 a 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, neboť žalobce byl osobou, která ze své pozice vykonávala práva a povinnosti organizační složky a nese odpovědnost za tomu odpovídající porušení povinností. Uložení sankce za porušení rozpočtové kázně došlo ke škodě na majetku ve sféře Ministerstva obrany, a to právě zaviněným porušením povinností žalobce, které vyplývaly z jeho služebního poměru.
16. Žalovaný dále uvedl, že žalobci byla povinnost k náhradě škody uložena rozhodnutím příslušného služebního orgánu v souladu se zákonem o vojácích z povolání, nikoli platebními výměry.
17. Ohledně existence zpochybňované škody žalovaný uvádí, že výkon majetkových práv státu i plnění jeho závazků jsou primárně postaveny na principu dělené subjektivity státu, v čemž odkazuje na § 6 a § 9 zákona č. 219/2000 Sb. a usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 181/2011. Tato konstrukce vylučuje, aby na stát bylo v právních vztazích nahlíženo jako na kompaktní a vnitřně splývající celek. Nelze se proto ztotožnit s žalobcem, že v majetkové sféře žalovaného ke škodě nedošlo.
18. Žalobce porušil své povinnosti při hospodaření s majetkem státu. Právě způsob, kterým věci pořídil, a jejich druh zapříčinily porušení povinností, na základě čehož byla žalovanému uložena sankce za porušení rozpočtové kázně. Žalovaný proto navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

III.

Posouzení žaloby

19. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
20. Usnesením ze dne 21. 3. 2014, č. j. 5Ad 6/2014-38, přiznal soud na návrh žalobce odkladný účinek žaloby.
21. Soud rozhodl ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. bez jednání, neboť žalovaný přes opakované výzvy předložil soudu správní spis v tak neúplném a nedostatečném rozsahu, že byl vyloučen věcný přezkum případu.
22. Žaloba je důvodná.

1. Předložení neúplného správního spisu

23. Za účelem posouzení věci si soud vyžádal od žalovaného kompletní správní spis. Po jeho prostudování však v kontextu správních rozhodnutí, v nichž správní orgány odkazovaly na řadu podkladů, shledal, že ve správním spise většina těchto podkladů chybí. Výzvou ze dne 5. 12. 2017, č. j. 5Ad 6/2014-51, proto vyzval žalovaného k předložení úplného správního spisu, přičemž některé z chybějících podkladů soud výslovně identifikoval.
24. Žalovaný v odpovědi ze dne 12. 12. 2017, č. j. 405-00079-14-9-30, uvedl, že žalovaný zaslal soudu dne 10. 4. 2014 úplný spis a že žádné jiné dokumenty nemá k dispozici. Žalovaný soudu zaslal sběrné archy spisu, v nichž je uveden jmenovitě přehled všech dokumentů, které měly být součástí správního spisu. Žalovaný soudu dále předložil podklady vedené pod těmito položkami sběrného archu spisu:
- 67) rozsudek Městského soudu v Praze (jedná se o rozsudek ze dne 27. 3. 2013, sp. zn. 45T 6/2009; pozn. soudu),
 - 73) rozhodnutí (jedná se o rozhodnutí I. stupně; pozn. soudu), a to včetně doručenek,
 - 77) rozhodnutí NGŠ AČR o odvolání P. Š. – MOCR 34-1/2014-1304 (jedná se o rozhodnutí o odvolání, které je nyní napadené žalobou; pozn. soudu), a to včetně doručenek,
 - 78) postoupení spisu P. Š. za účelem vymáhání pohledávky.
25. Soud ze soudního spisu, který je veden v této věci, zjistil, že dne 10. 4. 2014 podal žalovaný soudu osobně vyjádření pod č. j. 405-00079-14-5-30. Vedle tohoto vyjádření předal žalovaný soudu i správní spis, který podle záznamu podatelny činil dvakrát 5 svazků příloh, tedy celkem 10 svazků příloh.
26. Soud dále ze sběrného archu spisu č. j. 399/2014-1122 zjistil, že správní spis v nadepsané věci měl obsahovat celkem 81 položek; některé z položek čítaly 1 list, ale některé položky zahrnovaly i celé dílčí řízení a čítaly mezi 100 až 130 listy. Při srovnání správního spisu s doručeným sběrným archem spisu soud zjistil, že mu byly dne 10. 4. 2014 předloženy toliko podklady pod položkami 1) až 11):
- 1) záznam o usnesení poznamenaném do spisu,
 - 2) řízení o náhradě škody ve výši 164 964,87 Kč,
 - 3) řízení o náhradě škody ve výši 906 500 Kč,
 - 4) řízení o náhradě škody ve výši 146 377,92 Kč,
 - 5) řízení o náhradě škody ve výši 864 500 Kč,
 - 6) řízení o náhradě škody ve výši 817 369,20 Kč,
 - 7) řízení o náhradě škody ve výši 107 800 Kč,
 - 8) řízení o náhradě škody ve výši 85 010 Kč ,
 - 9) řízení o náhradě škody ve výši 80 212 Kč ,
 - 10) řízení o náhradě škody ve výši 122 000 Kč,
 - 11) řízení o náhradě škody ve výši 160 000 Kč.
27. Soud zjistil, že tato skutečnost odpovídá i zmíněnému záznamu podatelny soudu ze dne 10. 4. 2014, kdy žalovaný doručil osobně soudu dvakrát 5 svazků příloh, neboť položka pod bodem 1) čítá pouze 2 listy a položky pod body 2) až 11) činí 10 samostatných svazků. Jiné podklady uvedeného dne nebyly soudu doručeny.

28. Vzhledem k tomu, že ve správním spise stále chyběla většina podkladů, soud vyzval žalovaného usnesením ze dne 15. 12. 2017, č. j. 5Ad 6/2014-56, opětovně k předložení úplného správního spisu. Žalovaného v detailech informoval o tom, které části spisu chybí. Zároveň žalovaného poučil o možných následcích nepředložení správního spisu v takovém rozsahu, který by vylučoval věcný přezkum napadeného rozhodnutí.
29. Žalovaný v odpovědi ze dne 15. 1. 2018, č. j. 405-00079-14-14-30, odkázal na své vyjádření ze dne 12. 12. 2017, č. j. 405-00079-14-9-30, a zopakoval, že soudu kompletní spisový materiál zaslal již dne 10. 4. 2014. Žalovaný soudu dále předložil tyto podklady:
- a) rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 21. 1. 2013, č. j. 6C 6/2009-193,
 - b) rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 6. 2011, č. j. 48C 44/2009-43,
 - c) rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 6. 4. 2011, č. j. 20C 583/2008-159,
 - d) usnesení žalovaného ze dne 13. 12. 2012, č. j. 61-10/48/2012-1618, kterým bylo zastaveno správní řízení s jednotlivými správci rozpočtu,
 - e) odpověď Odboru pro právní zastupování sekce legislativní a právní MO ze dne 28. 2. 2013, č. j. 107-00035-08-87-15,
 - f) předpis Všeob-P-21 Řešení škod na majetku státu (2007),
 - g) NVMO č. 13/2007 Věstníku Řešení porušení rozpočtové kázně v působnosti Ministerstva obrany,
 - h) záznam z jednání ze dne 18. 2. 2013,
 - i) směrnice NGŠ AČR Schvalovací kontrolní postupy příkazce operace a správce rozpočtu při předběžné řídicí kontrole ze dne 26. 3. 2003, č. j. 7015/2/2003-8447,
 - j) Metodické usměrnění plnění oznamovací povinnosti při řešení důsledků porušení rozpočtové kázně v RU MO (1999-2007).
30. Ačkoli soud vynaložil veškerou možnou snahu a dal žalovanému prostor pro předložení úplného spisového materiálu, žalovaný tak neučinil. Soud vycházel ze skutečnosti, že žalovaný vedl celkem 41 dílčích řízení o náhradě škody, která usnesením ze dne 12. 12. 2012, č. j. 337-1/2013-1122 (dříve č. j. 61-10/1/2012-1618), spojil do společného řízení. Ze správního spisu je patrné, že každá složka o jednotlivém dílčím řízení o náhradě škody obsahuje důležité podklady pro výpočet samotné škody, zejména faktury, platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně, protokoly o výsleších svědků, interní předpisy žalovaného i různé jiné úřední úkony. Přes doložení výše uvedených podkladů žalovaný nedoložil soudu většinu složek, které se týkaly těchto dílčích řízení. Správní spis tak neobsahuje zejména podklady pod následujícími položkami:
- 12) řízení o náhradě škody ve výši 105 148 Kč,
 - 13) řízení o náhradě škody ve výši 127 192 Kč,
 - 14) řízení o náhradě škody ve výši 193 716 Kč,
 - 15) řízení o náhradě škody ve výši 194 788 Kč,
 - 16) řízení o náhradě škody ve výši 191 276 Kč,
 - 17) řízení o náhradě škody ve výši 228 634 Kč,
 - 18) řízení o náhradě škody ve výši 399 916 Kč,

- 19) řízení o náhradě škody ve výši 399 520 Kč,
 - 20) řízení o náhradě škody ve výši 193 812 Kč,
 - 21) řízení o náhradě škody ve výši 399 820 Kč,
 - 22) řízení o náhradě škody ve výši 311 870 Kč,
 - 23) řízení o náhradě škody ve výši 345 824 Kč,
 - 24) řízení o náhradě škody ve výši 427 870 Kč,
 - 25) řízení o náhradě škody ve výši 105 148 Kč,
 - 26) řízení o náhradě škody ve výši 1 013 211,06 Kč,
 - 27) řízení o náhradě škody ve výši 759 349,81 Kč,
 - 28) řízení o náhradě škody ve výši 160 280 Kč,
 - 29) řízení o náhradě škody ve výši 165 270 Kč,
 - 30) řízení o náhradě škody ve výši 112 118 Kč,
 - 31) řízení o náhradě škody ve výši 184 450 Kč,
 - 32) řízení o náhradě škody ve výši 70 028 Kč,
 - 33) řízení o náhradě škody ve výši 160 280 Kč,
 - 34) řízení o náhradě škody ve výši 165 180 Kč,
 - 35) řízení o náhradě škody ve výši 99 900 Kč,
 - 36) řízení o náhradě škody ve výši 107 800 Kč,
 - 37) řízení o náhradě škody ve výši 150 900 Kč,
 - 38) řízení o náhradě škody ve výši 3 236 800 Kč,
 - 39) řízení o náhradě škody ve výši 999 600 Kč,
 - 40) řízení o náhradě škody ve výši 3 225 471,20 Kč,
 - 41) řízení o náhradě škody ve výši 940 000 Kč,
 - 42) řízení o náhradě škody ve výši 937 482 Kč.
31. S ohledem na skutečnost, že správní orgány uložily žalobci povinnost k náhradě škody ve výši 9 324 004 Kč, ale v předloženém správním spise jsou podklady, které dokládají škodu pouze ve výši 3 454 733,99 Kč [viz součet částek řízení pod položkami 2) až 11)], správní spis zjevně postrádá podklad pro rozhodování o rozdílu uvedených částek. V kontextu judikatury správních soudů se přitom jedná o tak závažnou vadu, která znemožňuje věcný přezkum případu, neboť skutkový stav, z něhož správní orgány vycházely, nemá oporu ve správním spisu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 4 As 35/2005-44; ze dne 27. 9. 2006, č. j. 6 As 33/2006-92, č. 1013/2007 Sb. NSS; ze dne 8. 8. 2007, č. j. 3 As 54/2006-71; ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003-73, č. 1469/2008 Sb. NSS; všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz)

2. Nezákonnost rozhodnutí o náhradě škody

32. Ačkoli v důsledku výše popsané vady byl vyloučen skutkový přezkum věci, soud považuje pro další řízení za krucální vypořádat žalobcovu právní námitku, že žádná škoda státu nevznikla, neboť došlo pouze k tomu, že prostředky přidělené ze státního rozpočtu Ministerstvu obrany byly vráceny státu do státního rozpočtu.
33. Soud shledal tuto námitku žalobce důvodnou. Vycházel přitom ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 7 As 95/2015-49, v němž se uvedený soud zabýval prakticky totožným případem, kdy voják z povolání byl Ministerstvem obrany shledán odpovědným za vznik škody, ke které došlo zaplacením odvodu za porušení rozpočtové kázně. Nejvyšší správní soud v daném případě oproti názoru správních orgánů i Městského soudu v Praze dospěl k závěru, že k žádné škodě z tohoto důvodu nemohlo dojít s následujícím odůvodněním:

„Předně shledal Nejvyšší správní soud důvodnou námitku, že správními orgány vymezená škoda, za niž má stěžovatel spoluodpovídat, není škodou státu ve smyslu ust. § 101 odst. 1 zákona o vojácích z povolání.

Podle ust. § 101 odst. 1 zákona o vojácích z povolání, voják odpovídá státu za škodu, kterou mu způsobil zaviněným porušením svých povinností při plnění služebních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním.

Za škodu je v souladu s obecným vnímáním tohoto pojmu napříč právními odvětvími i pro účely citovaného ustanovení nutno považovat újmu, která nastala v majetkové sféře poškozeného, je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj. penězi, a lze ji napravit - nedochází-li k naturální restituci - poskytnutím majetkového plnění, především peněz. Přitom se rozlišuje skutečná škoda a ušlý zisk (viz například usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 21. 10. 2009, sp. zn. 5 Tdo 923/2009, R-34/2010).

V projednávané věci je především spor o to, koho je zde nutno považovat za poškozeného, zda Ministerstvo obrany či Českou republiku jako celek. Škoda je totiž spatřována v zaplacení odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále ze strany Ministerstva obrany do státního rozpočtu. V případě, že by měla být poškozenou Česká republika včetně všech svých organizačních složek, by nebylo možné na tuto platbu nahlížet jako na škodu, neboť by jí nedošlo ke zmenšení objemu majetku České republiky. Jde totiž toliko o převod prostředků z jedné kapitoly státního rozpočtu do jiné kapitoly téhož státního rozpočtu. Správní orgány i městský soud však Ministerstvo obrany považují pro účely majetkových vztahů za relativně samostatný subjekt, jemuž tímto vznikla majetková újma. Své závěry opírají o koncepci tzv. dělené subjektivity státu.

Z této koncepce vycházel Nejvyšší soud České republiky při posuzování majetkových vztahů mezi různými organizačními složkami státu. Ve svém rozsudku ze dne 28. 6. 2014, sp. zn. 33 Cdo 181/2011, nejprve rekapituloval obsah dovolání: „Závěr o nedostatku soudní pravomoci zpochybnila žalobkyně dovoláním, jímž napadla usnesení odvolacího soudu. Výkon majetkových práv státu a plnění jeho závazků je primárně postaven na principu tzv. dělené subjektivity státu. Česká republika realizuje svoji právní subjektivitu nikoliv jako celek, ale výlučně skrze okruh jednotlivých, nezaměnitelných, vnitřně i vnějškově organizovaných, zákonem předvídaných a přímo zákonem nebo na jeho základě konstituovaných útvarů, tj. organizačních složek státu. Tyto organizační složky - vybavené určitými samostatnými oprávněními a povinnostmi - hospodaří s konkrétními částmi státního majetku (včetně peněžních prostředků), přičemž každá část tohoto majetku je po právní stránce relativně samostatným celkem, u něhož průběžně z různých důvodů dochází k přírůstkům a úbytkům. I když zmíněné přírůstky a úbytky se přímo odrážejí ve státním rozpočtu, nelze

je chápat jako prosté přesuny peněžních prostředků v rámci jednoho vlastnického subjektu. Rozpočtové kapitoly příslušející té či oné organizační složce státu vykazují příjmovou a výdajovou část a zákonnou povinností je dosahovat jejich naplnění nikoliv en bloc, ale po složkách. Organizační složky státu proto mohou při hospodaření se svěřeným majetkem navzájem vstupovat do závazkových právních vztahů a nároky, které jim z nich vznikly, proti jiným organizačním složkám uplatňovat (vymáhat), aniž by se jednalo o pouhé přesuny částí majetku (peněžních prostředků) v rámci státního rozpočtu. Žalobkyně navrhl, aby dovolací soud rozhodnutí zrušil a věc vrátil odvolacímu soudu k dalšímu řízení. *‘Následně na základě argumentů žalobkyně dospěl k následujícím závěrům: ‘Je-li žalobcem a žalovaným táž osoba - ať již od zahájení řízení nebo se tak stane v jeho průběhu (splynutím) - brání projednání a rozhodnutí sporu nedostatek podmínky řízení, který nelze odstranit (§ 104 odst. 1, věta první, o.s.ř.). Není pochyb o tom, že vystupuje-li stát jako účastník právních vztahů, je právnickou osobou (§ 6 zákona č. 219/2000 Sb., § 21 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, dále jen "obč. zák."). Konstrukce dělené subjektivity státu, výstižně charakterizované žalobkyní v dovolání, vylučuje, aby na stát bylo v právních vztazích týkajících se hospodaření (nakládání) s jeho majetkem prostřednictvím organizačních složek státu nahlíženo jako na kompaktní a vnitřně splývající celek. Se zřetelem k povaze právního vztahu mezi organizačními složkami (viz pojednání níže) je namístě uzavřít, že uvedeným nedostatkem řízení netrpí.‘*

Popsaná koncepce dělené subjektivity státu nicméně není přenositelná na nyní projednávaný případ, a to ze dvou důvodů.

V prvé řadě smyslem uvedené koncepce bylo postihnout vztahy soukromoprávního charakteru uvnitř státu, mezi jeho různými organizačními složkami, a poskytnout mechanismus nápravy protiprávního jednání v rámci těchto vztahů. Organizační složky státu totiž mohou společně vstupovat do vztahů obdobným závazkovým vztahům vznikajícím ze smluv. Nakládání s majetkem mezi organizačními složkami státu navzájem se uskutečňuje na základě zápisu dle ust. § 19 zákona o majetku České republiky. Nejvyšší soud České republiky proto v citovaném rozsudku dospěl k závěru, že tyto vztahy mají soukromoprávní charakter a orgánem povolaným k ochraně práv z těchto vztahů je soud.

V případě vztahu, jehož obsahem je regresní nárok dle ust. § 101 odst. 1 zákona o vojácích z povolání, se však jedná o veřejnoprávní vztah mezi státem na jedné straně a samostatným subjektem, který není součástí státu, na straně druhé. Nejedná se tedy o vztahy uvnitř státu, nýbrž vystupování státu navenek vůči třetí osobě. Jakkoliv se uvnitř jediné entity mohou odvíjet určité vztahy mezi různými složkami této entity, do vnějších vztahů standardně vstupuje jako nedělitelný celek, bez ohledu na její případné vnitřní členění. Příkladem je stěžovatelem uváděná odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. V takovém případě je lhotežné, které organizační složky státu se na vzniku této škody podílely, neboť stát odpovídá jako celek (viz např. rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 7. 12. 2011, sp. zn. 28 Cdo 349/2010). Zákon č. 82/1998 Sb. v ust. § 6 pouze určuje organizační složky státu, které mají odškodnění vyplácet, nicméně nikterak tuto příslušnost nepodmiňuje tím, že by se sama tato organizační složka musela na vzniku škody podílet. Důvodem je skutečnost, že odpovědným za škodu je stát, nikoliv organizační složka státu.

Druhým důvodem, proč nelze v této věci uplatnit koncepci dělené subjektivity státu je skutečnost, že samotné ust. § 101 odst. 1 zákona o vojácích z povolání podmiňuje

odpovědnostní vztah výslovně tím, že škoda vznikla státu (odpovídá státu za škodu, kterou mu způsobil), nikoliv dílčí organizační složce státu. Voják z povolání (resp. bývalý voják z povolání) tedy nemůže odpovídat za škodu, která vznikla Ministerstvu obrany, nýbrž pouze za škodu, která vznikla České republice jako celku. Podobně je koncipována odpovědnost pracovníků organizačních složek státu za škodu vzniklou státu (respektive jejich povinnost k regresní úhradě) v ust. § 47 odst. 2 zákona o majetku České republiky či ust. § 16 a násl. zákona č. 82/1998 Sb. I zde vůči těmto pracovníkům vystupuje stát jako jediný nedělitelný subjekt, jemuž měla škoda vzniknout (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího soudu České republiky ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. 5 Tdo 502/2008, v němž také nebyla spatřována škoda státu z titulu odvodu za porušení rozpočtové kázně, uloženého organizační složce státu).

Jelikož je nutno hledět pro účely ust. § 101 odst. 1 zákona o vojácích z povolání na stát jako jediný subjekt, je nutno zkoumat, zda státu jako celku vznikla škoda, kterou popisují ve svých rozhodnutích správní orgány. V souladu s již uvedenými úvahami má Nejvyšší správní soud za to, že státu nevznikla žádná škoda v důsledku toho, že Ministerstvo obrany odvedlo do státního rozpočtu odvod za porušení rozpočtové kázně a penále. Došlo tím totiž pouze k transferu finančních prostředků uvnitř státu, přičemž jeho majetek se touto transakcí nezmenšil (nanejvýš mu v důsledku toho mohly vzniknout transakční náklady). Státu tedy nevznikla škoda v podobě, v jaké ji vymezily správní orgány.

Pro úplnost je vhodné dodat, že uvedené závěry neznamenají zbavení odpovědnosti vojáků z povolání za porušení svých povinností, které v důsledku znamená porušení rozpočtové kázně. Předně může u vojáka v závislosti na závažnosti porušení jeho povinností nastoupit disciplinární odpovědnost, v krajním případě i odpovědnost trestní. Kromě toho může stále státu odpovídat v souladu s ust. § 101 odst. 1 zákona o vojácích z povolání za škodu, nicméně musí jít skutečně o škodu státu. Zejména v případě porušení předpisů o veřejných zakázkách je vznik takové škody myslitelný. Typicky může dojít v konečném důsledku k tomu, že veřejná zakázka je předražená. V takovém případě vzniká státu škoda spočívající v rozdílu mezi kupní cenou a cenou, kterou by bylo možné očekávat při dodržení zákonných požadavků. Podobně v případě, že je poptáno zboží či služby, které jsou neupotřebitelné, vzniká státu škoda ve výši ceny tohoto zboží či služeb, nebylo-li je možno využít jinak, prodat či postoupit. Ve všech těchto případech je ovšem nutno škodu přesně vyčíslit a řádně doložit její výši. V projednávané věci však správní orgány žádnou takovou škodu, která by mohla v důsledku jednání stěžovatele státu vzniknout, nezjišťovaly.“

34. Jelikož soud neshledal žádné důvody, aby se od výše uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu odchýlil, považuje je za rozhodné pro výklad § 101 a násl. zákona o vojácích z povolání i v této věci. V nyní posuzovaném případě správní orgány rovněž vycházely toliko z právního názoru, že žalobce odpovídá za škodu z toho důvodu, že Ministerstvo obrany muselo odvést do státního rozpočtu finanční prostředky pro porušení rozpočtové kázně. Správní orgány také zde nezkoumaly, zda státu nemohla v důsledku protiprávního jednání žalobce vzniknout jiná škoda mimo porušení rozpočtové kázně. Soud proto uzavírá, že správní orgány v řízení o náhradě škody proti žalobci vycházely z mylných právních předpokladů, pročez jsou směr dokazování i navazující skutkové a právní závěry nesprávné. Částka uložená žalobci k úhradě v rozhodnutí I. stupně není škodou státu a požadavek na její úhradu nemá oporu v platné právní úpravě.
35. Nakonec soud konstatuje, že se nezabýval dalšími námitkami žalobce, které jsou ve vztahu k výše uvedenému závěru jen podpůrnými námitkami, ani neprováděl žádný z navržených důkazů, neboť za této právní situace by se jednalo o nadbytečný postup.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

36. Soud uvážil, že žaloba je důvodná, a proto napadené rozhodnutí zrušil částečně kvůli tomu, že žalovaný nepředložil soudu správní spis v takovém rozsahu, který umožňoval věcné posouzení případu (§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.), a částečně pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 věta první s. ř. s.). S ohledem na skutečnost, že žalovaný nepředložil soudu zásadní část správního spisu a že řízení proti žalobci o náhradě škody bylo založeno na zcela chybném právním předpokladu, soud zrušil vedle napadeného rozhodnutí i rozhodnutí I. stupně (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Soud věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.), v němž jsou správní orgány vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Správní orgány zohlední v dalším řízení při právním hodnocení skutkového stavu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 7 As 95/2015-49, tedy přijmou za svůj právní závěr, že státu nemůže vzniknout škoda, za kterou by byl žalobce odpovědný, pouze v důsledku porušení rozpočtové kázně Ministerstvem obrany, ale jen v důsledku jiných okolností příkladmo popsanych v citovaném rozsudku.
37. O nákladech řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V řízení měl plný úspěch žalobce, a proto soud rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobci do rukou jeho zástupkyně na nákladech řízení 12 228 Kč do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
38. Výše nákladů řízení o žalobě sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 4 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. a) a položka 20 sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, tj. za žalobu a za důvodný návrh na přiznání odkladného účinku], a z odměny za zastoupení advokátem, jež náleží za 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba) ve výši 3 100 Kč za úkon dle § 11 odst. 1 písm. a) a d) na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Dále k nákladům řízení patří i 2 režijní paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Jelikož zástupkyně žalobce je plátcem DPH, zvyšují se náklady řízení v rozsahu odměny za právní zastoupení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku odpovídající této dani.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. března 2018

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu