

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Petra Mikeše v právní věci žalobce: **Úřad vlády České republiky**, se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 2. 2015, čj. 5588/15/5000-10470-711175, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2018, čj. 5 Af 14/2015-22,

t a k t o :

Věc **se postupuje** rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Platebním výměrem ze dne 2. 4. 2014, čj. 2067586/14/2000-04702-107747, Finanční úřad pro hlavní město Prahu (dále také „správce daně“) stanovil žalobci odvod ve výši 550 896 059 Kč za porušení rozpočtové kázně z důvodu porušení předpisů o zadávání veřejných zakázek, když bez výběrového řízení zadal zakázku na zajištění audiovizuálního vybavení pro akce konané v rámci předsednictví České republiky v Radě EU v první polovině roku 2009 společnosti PROMOPRO, spol. s r. o. Odvolání žalobce proti tomuto platebnímu výměru bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 10. 2014, čj. 28437/14/5000-24700-711175.

[2] Následně správce daně vydal platební výměr ze dne 2. 12. 2014, čj. 6505802/14/2000-31471-107747 (dále také „platební výměr“), jímž žalobce vyrozuměl o jeho zákonné povinnosti uhradit penále za prodlení s předmětným odvodem za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném pro rozhodné období (dále „rozpočtová pravidla“) ve výši 550 896 059 Kč. Žalovaný následně uvedený platební výměr na penále potvrdil rozhodnutím ze dne 23. 2. 2015, čj. 5588/15/5000-10470-711175.

[3] Žalobce se proti odvodu za porušení rozpočtové kázně bránil žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) zamítl rozsudkem ze dne 23. 10. 2017, čj. 5 Af 90/2014-49. Nejvyšší správní soud pak rozsudkem ze dne 28. 11. 2018,

čj. 9 Afs 365/2017-36, uvedený rozsudek městského soudu zrušil a žalobu směřující proti odvodu za porušení rozpočtové kázně odmítl.

[4] Další žalobou (podanou rovněž u městského soudu) se pak žalobce bránil proti rozhodnutí o odvolání žalovaného ve věci penále, které je předmětem nyní posuzované věci. Městský soud žalobu zamítl v záhlaví označeným rozsudkem ze dne 16. 5. 2018, čj. 5 Af 14/2015-22. Uvedl, že v době vydání platebního výměru na penále existovalo pravomocné rozhodnutí, kterým byl žalobci stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně, který žalobce neuhradil. Právní úprava přitom ukládá, že za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně je porušitel rozpočtové kázně povinen zaplatit penále ve výši jedno promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu. Správce daně proto správně vydal platební výměr na související penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Městský soud dodal, že se nemohl zabývat žalobními námitkami poukazujícími na nezákonnost vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. Ty lze posuzovat pouze v řízení týkajícím se samotného odvodu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobce (dále také „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, ve které uvedl, že plně respektuje závěr městského soudu, že v řízení týkajícím se penále nelze vypořádávat námitky ohledně zákonnosti samotného odvodu. Je nicméně přesvědčen, že zákonnost penále je plně odvislá od zákonnosti odvodu. Jestliže rozhodnutí, kterým byl stanoven odvod, trpí nezákonností, nemůže obstát ani rozhodnutí týkající se penále. Podle stěžovatele je platební výměr, kterým mu byl stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně, nezákonný. Důvody jeho nezákonnosti popsal v kasační stížnosti směřující proti odvodu (toto řízení je u Nejvyššího správního soudu vedeno pod sp. zn. 9 Afs 365/2017) a na tyto plně odkazuje. Vzhledem k nezákonnosti odvodu je pak nezákonné i rozhodnutí, kterým mu bylo uloženo penále a návazně pak i rozsudek městského soudu, který zamítl žalobu směřující proti tomuto rozhodnutí. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem městského soudu. Tento odpovídá související právní úpravě a judikatuře. Penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně má akcesorickou povahu vůči vlastnímu odvodu. Jakákoliv změna výše odvodu musí nutně vyústit v revizi platebního výměru na penále z moci úřední. Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

III. Důvod postoupení věci rozšířenému senátu

[7] Při předběžném projednání věci osmý senát zjistil, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu existuje rozpor ohledně otázky, kdy je stát (resp. jeho organizační složka) oprávněn podat žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále také „s. ř. s.“).

pokračování

[8] Podle § 2 s. ř. s.: *Ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon.*

[9] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s.: *Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

[10] Z § 2 s. ř. s. tedy vyplývá, že správní žalobu mohou podat „pouze“ fyzické nebo právnické osoby.

[11] Podobně byl koncipován i § 244 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soud řád, podle něhož: *ve správním soudnictví přezkoumávají soudy na základě žalob nebo opravných prostředků zákonnost rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž se zakládají, mění, ruší či závazně určují práva nebo povinnosti fyzických či právnických osob, jakož i rozhodnutí orgánů veřejné správy o osobním stavu.*

[12] V této souvislosti lze zmínit i zákon č. 36/1876 Ř.z., o zřízení správního soudu (který byl na našem území účinný až do 31. 12. 1952), podle něhož: *Správnímu soudu přísluší nalézati v každém případě, když kdo praví, že mu bylo protizákonným rozhodnutím nebo opatřením některého úřadu správního v právních jeho ublíženo (§ 2 zákona).* Na základě uvedeného předpisu tudíž správní soud rozhodoval ve všech případech, ve kterých někdo (kdokoliv) tvrdil, že nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu byl poškozen ve svých právech. Judikatura přitom nevylučovala, že žalobu mohl podat v některých případech i stát, resp. některý z jeho údů. K tomu viz např. nález nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 1932, č. 10.299 (sbírka Bohuslavova A 9980/32), či rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, sp. zn. 6 A 96/94, ve kterém se mj. uvádí, že: *„Judikatura k zákonu č. 36/1876 Ř.z. po dobu jeho platnosti dovozovala, že stížní legitimaci státu zákon zcela nevylučuje a že stát se může dovolat ochrany těch svých práv, která nevypěrají z jeho vrchnostenského postavení (rakouská sbírka Popelkova č. 3465, Reissigova č. 13.346, Budwinského č. 7682 administrativní, plenissimum vídeňského Správního soudního dvora z 1.4.1912).“*

[13] Současná právní úprava vychází z toho, že soudy jsou oprávněny poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob (§ 2 s. ř. s.). Uvedené ustanovení tedy umožňuje správním soudům poskytovat ochranu pouze fyzickým a právnickým osobám; explicitně neuvádí, že by se ochrany u správních soudů mohl domáhat i stát, resp. jeho organizační složky.

[14] V této souvislosti lze však zmínit § 33 odst. 6 s. ř. s., který uvádí, že *je-li účastníkem stát, jedná za něj ten, o němž to stanoví zvláštní zákon.* Z uvedeného by bylo lze dovodit, že

účastníkem řízení před správními soudy (tj. i žalobcem) může být i stát, za který by jednal ten, o němž to stanoví zvláštní zákon.¹

[15] Uvedeným zvláštním zákonem je zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o majetku ČR“).

[16] Podle § 1 zákona o majetku ČR tento zákon upravuje způsoby a podmínky hospodaření s majetkem České republiky, vystupování státu v právních vztazích, jakož i postavení, zřizování a zánik organizačních složek státu.

[17] Podle § 3 odst. 1 zákona o majetku ČR jsou organizačními složkami státu *ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis anebo tento zákon* (dále též „organizační složka“).

[18] Podle § 3 odst. 2 téhož zákona organizační složka státu *není právnickou osobou. Tím není dotčena její působnost nebo výkon předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů a její jednání v těchto případech je jednáním státu.*

[19] Podle § 6 zákona o majetku ČR: *Pokud stát vystupuje jako účastník právních vztahů, je právnickou osobou.* (důraz přidán).²

[20] Judikatura Nejvyššího správního soudu se oprávněním státu podat správní žalobu zabývala a dovodila, že stát je k podání žaloby oprávněn, neboť jej v určitých situacích lze považovat za právnickou osobu *sui generis*. Zásadní je v této souvislosti rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2004, čj. 2 As 36/2004-46, publikovaný pod č. 477/2005 Sb. NSS (dále také „rozsudek sp. zn. 2 As 36/2004“), ve kterém se soud zabýval otázkou, zda je Ministerstvo obrany oprávněno podat správní žalobu proti rozhodnutí Ministerstva životního prostředí, jímž byla Ministerstvu obrany uložena pokuta ve výši 2 000 000 Kč za porušení povinností týkajících se emisních limitů podle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění účinném pro rozhodné období.

[21] V uvedeném rozsudku zdejší soud shledal, že pokud stát nevystupuje ve vrchnostenském postavení, lze jej považovat za právnickou osobu dle § 2 s. ř., která je nadána veřejnými subjektivními právy. K tomu uvedl, že: „*koncepce napadeného usnesení městského soudu [...] v zásadě spočívá na tezi, že pokud se jedná o veřejnoprávní vztah, jehož*

¹ Obdobně viz i § 30 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož *v řízení před správním orgánem činí úkony jménem státu vedoucí organizační složky státu, příslušné podle zvláštního právního předpisu, nebo jím pověřený zaměstnanec zařazený do této nebo jiné organizační složky státu.*

² Obdobně viz i § 21 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník: *Pokud je účastníkem občanskoprávních vztahů stát, je právnickou osobou.* (důraz přidán) a § 21 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů: *Stát se v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu. Jiný právní předpis stanoví, jak stát právně jedná.* (důraz přidán).

pokračování

důsledkem je uložení veřejnoprávní povinnosti, nemůže stát vystupovat jako subjekt práv, neboť stát je zároveň nositelem moci, tzn. nachází se ve vrchnostenském postavení vůči ostatním subjektům. Tato argumentace je dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu značně zkratkovitá, neboť příliš zjednodušeně směšuje dvě značně odlišné skutečnosti: dualismus práva a rozdílné postavení státu v konkrétních právních vztazích. I při akceptaci důsledného dualismu práva totiž nelze důvodně tvrdit, že nositelem práv je stát pouze v soukromoprávním vztahu. Dělicím kritériem nemůže být pouhá povaha zkoumaného právního vztahu, nýbrž právě a jediné postavení státu v tomto vztahu, tzn. jeho postavení buď vrchnostenské nebo naopak podřízené, resp. rovné s ostatními subjekty (podobně viz Vopálka/Mikule/Šimůnková/Šolín: Soudní řád správní - komentář, str. 150). Nazíráno touto optikou v projednávané věci není rozhodující skutečnost, že se nepochybně jednalo o veřejnoprávní vztah, nýbrž fakt, že stát, za který jednala příslušná organizační složka, se nacházel v tomto vztahu v podřízeném postavení k jinému státnímu orgánu, který vrchnostensky rozhodoval. Jinak – a zcela konkrétně – řečeno, argumentace městského soudu by byla v dané situaci případná tehdy, pokud by (teoreticky) podala správní žalobu Česká inspekce životního prostředí a brojila by v ní proti zrušujícímu rozhodnutí Ministerstva životního prostředí. V tomto případě není sporu o tom, že zmíněný správní orgán I. stupně rozhodoval vrchnostensky a je pojmově vyloučeno, aby se v rámci správního soudnictví domáhal ochrany svých subjektivních veřejných práv, prostě proto, že žádná takováto práva nemá.“ (důraz přidán).

[22] Nejvyšší správní soud dodal, že: „nesdílí případnou velmi zjednodušující námitku, že při uložení pokuty státnímu orgánu pojmově nemůže jít o zásah do jeho práv, neboť nikomu nemůže vzniknout újma – v podstatě se pouze předmětná finanční hodnota převede do „jiné kapsy“ státního rozpočtu, tzn. jedná se o vnitřní finanční pohyb v rámci jednoho subjektu. V případě vlastnického práva je totiž zřejmé, že pojmovým obsahem tohoto práva je oprávnění vlastníka předmět svého vlastnictví držet, užívat, požívat jeho plody a užitky a nakládat s ním (§ 123 občanského zákoníku). Vlastnické právo jako takové je dotčeno v případě zasažení kterékoliv jeho složky, tzn. nikoliv jen v případě práva držet předmět vlastnictví. Pokud se jedná o hospodaření se státním rozpočtem, je stát povinen akceptovat základní atribut právního státu, kterým je vázanost státní moci zákonem (čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR). Stát tak může činit jen to, co zákon výslovně stanoví. Proto stát také hospodář v rámci zákonné úpravy, vymezené každoročně schvalovaným zákonem o státním rozpočtu. Konstrukce tohoto zákona přitom vychází z myšlenky rozdělení rozpočtu do jednotlivých rozpočtových kapitol, přičemž tyto kapitoly vyjadřují okruh působnosti a odpovědnosti ústředních orgánů státní správy a dalších organizačních složek státu (viz § 10 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech). Právě v tomto směru spatřuje Nejvyšší správní soud dotčení na vlastnickém právu ve smyslu práva užívat a nakládat s předmětem vlastnictví. Jakkoliv tedy v důsledku uložení předmětné pokuty nezaniklo vlastnické právo státu k příslušné finanční hodnotě, byl o tuto hodnotu zkrácen rozpočet dotčeného státního orgánu a v konečném důsledku tato hodnota proto nemohla být využita v souladu s předem stanoveným účelem (viz § 45 zákona č. 218/2000 Sb.). Tím zjevně došlo k zásahu do dispozičního práva státu k této hodnotě a v tom spatřuje Nejvyšší správní soud zásah do veřejných subjektivních práv stěžovatele ve smyslu ustanovení § 2 s. ř. s.“ (důraz přidán).

[23] Nad rámec uvedeného se Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 2 As 36/2004 vyjádřil i k souvisejícím otázkám. Zejména uvedl, že: „aktivní legitimace státu k podání žaloby ve správním soudnictví musí být nazírána jednotně ve všech potencionálních

srovnatelných případech, k nimž může v praktickém životě dojít. V tomto směru existuje řada případů, kdy správním rozhodnutím může dojít i k výrazně intenzivnějšímu zásahu do vlastnického práva (typicky např. ve stavebním řízení) a kdy vyloučení soudního přezkumu by bylo zjevně nekoncepční a nelogické. Nelze rovněž přehlédnout, že stát je pouze jednou z veřejnoprávních korporací (vedle územní a profesní samosprávy) a že právní režim těchto korporací by měl být principiálně srovnatelný. Rovněž z této skutečnosti lze přesvědčivě dovodit, že v případech, kdy se stát nenachází ve vrchnostenském postavení - byť se jedná o vztah veřejnoprávní - jej není možno zbavit soudní ochrany. Nejvyšší správní soud akcentuje rovněž skutečnost, že jakkoliv projednávaná problematika může vzbuzovat zdání, že se jedná výhradně o případ kompetenčního konfliktu sui generis v rámci jednoho subjektu (tzn. státu), může v konkrétním případě nabýt též dimenzi lidskoprávní. Pokud je totiž pravomocným správním rozhodnutím založena např. povinnost zaplatit uloženou pokutu, vzniká tím zaměstnavateli škoda, jejíž náhradu může zaměstnavatel požadovat po odpovědném zaměstnanci (§ 172 a násl. zákoníku práce). Je přitom zjevné, že když by přezkumu nezávislým soudem nepodléhalo samotné rozhodnutí o uložení pokuty, v jehož rámci by byla posouzena jeho zákonitost, není dán v rámci regresního vztahu odpovídající procesní prostor pro zjišťování toho, zda v konkrétním případě skutečně vůbec došlo k porušení právních předpisů. Z hlediska lidskoprávního se proto v takovémto případě ochrana proti samotnému regresnímu nároku jeví jako neefektivní, což potvrzuje nutnost umožnění soudního přezkumu již samotného sankčního správního rozhodnutí. Konečně Nejvyšší správní soud ve svých úvahách nemohl opomenout ani určitou plasticitu náhledu na instituci státu. Jakkoliv se totiž v projednávané věci jedná o případ konfliktu mezi ústředními orgány státní správy, tzn. o konflikt v rámci výhradně exekutivní složky moci, může v praxi dojít i ke konfliktu mezi různými složkami státní moci, kdy žalovaným může být příkladmo soud, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Česká národní banka nebo Nejvyšší kontrolní úřad. Z povahy věci je patrné, že v těchto případech konfliktu napříč jednotlivými složkami státní moci vystupuje potřeba konečného rozhodnutí, učiněného nezávislým arbitrem (kterým může být reálně toliko soud), výrazně intenzivně.“ (důraz přidán).

[24] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 2 As 36/2004 uzavřel, že městský soud pochybil, pokud žalobu odmítl. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se stát (reprezentovaný Ministerstvem obrany) mohl proti rozhodnutí vydaného jiným údem veřejné moci bránit žalobou; bylo nutné jej považovat za právnickou osobu sui generis nadanou veřejnými subjektivními právy. Do těchto práv bylo podle odkazovaného rozsudku zasaženo, neboť odčerpáním majetkové hodnoty byl žalobce (organizační složka státu) připraven o dispoziční právo k této hodnotě. Nutno (ve vztahu k dalším úvahám osmého senátu) dodat, že dotčení na veřejných subjektivních právech organizační složky státu Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku shledal již na základě odčerpání majetkové hodnoty z rozpočtové kapitoly žalobce (Ministerstva obrany), a to bez ohledu na to, že k tomuto odčerpání došlo na základě pokuty za správní delikt, tj. v oblasti správního trestání (viz výše citovanou část rozsudku sp. zn. 2 As 36/2004).

[25] Na uvedený rozsudek navazuje řada rozsudků Nejvyššího správního soudu, které rovněž připouští k věcnému přezkumu žaloby podané státem, resp. jeho organizačními složkami (viz rozsudky ze dne 30. 3. 2006, čj. Na 349/2003-21, č. 1650/2008 Sb. NSS, ze

pokračování

dne 23. 9. 2009, čj. 2 Afs 49/2009-71, ze dne 27. 1. 2010, čj. 2 Afs 64/2009-109, či ze dne 22. 1. 2013, čj. 9 Aps 5/2012-56, č. 2811/2013 Sb. NSS).

[26] Např. v rozsudku ze dne 23. 9. 2009, čj. 2 Afs 49/2009-71, soud akcentoval východiska rozsudku sp. zn. 2 As 36/2004 a dodal, že za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. lze považovat jen takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti, a jen proti takovýmto rozhodnutím je žalobce legitimován brojit postupem podle § 65 a násl. s. ř. s. Za takové rozhodnutí přitom Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku označil například rozhodnutí, kterým by byla orgánu státní správy udělena pokuta, či rozhodnutí o stanovení daně („[r]ozhodnutí o *vyměření daně je totiž nade vší pochybnost rozhodnutím, které zasahuje veřejná subjektivní hmotná práva a podléhá proto soudnímu přezkoumání ve správním soudnictví*“).

[27] Podpůrně lze zmínit i další rozsudky Nejvyššího správního soudu, např. rozsudek ze dne 29. 9. 2016, čj. 2 Afs 148/2016-145, v němž soud zabýval otázkou, zda je Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad (orgán vykonávající působnost v oblasti veřejné správy, na jehož vztah ke státu se obdobně vztahují ustanovení o přenesené působnosti krajů) oprávněna brojit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. proti rozhodnutí, kterým jí byl uložen odvod za porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel. Toto rozhodnutí opětovně převzalo závěry rozsudku sp. zn. 2 As 36/2004, a to jak ve vztahu k podmínce nevyrchnostenského postavení, tak ve vztahu k podmínce dotčení veřejných subjektivních práv žalobkyně (stěžovatelky): „*stěžovatelka v nyní posuzovaném případě nevystupovala vrchnostensky, nebyla v pozici správního orgánu prvního stupně. Byla naopak sankcionovaným subjektem. Napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí správce daně, jímž byla žalobkyni uložena povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 073 787 Kč. Možnost dotčení stěžovatelčích subjektivních veřejných práv není vyloučena tím, že finanční prostředky, kterými stěžovatelka disponuje, pocházejí z veřejných zdrojů. Uložením odvodu došlo k dotčení vlastnického práva stěžovatelky ve smyslu práva nakládat s předmětem vlastnictví a užívat jej. Rozpočet stěžovatelky byl zkrácen o hodnotu odpovídající výši odvodu, která pak v důsledku nemohla být využita ke stanovenému účelu (srov. již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 36/2004 – 46). Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že napadeným rozhodnutím došlo k zásahu do vlastnického práva stěžovatelky, a tedy do jejích veřejných subjektivních práv ve smyslu § 2 s. ř. s. Aktivní žalobní legitimace stěžovatelky tudíž byla dána a krajský soud pochybil, když žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.*“ (důraz přidán). Obdobně viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2016, čj. 3 Afs 127/2016-137, který rovněž vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 36/2004.

[28] Lze tedy shrnout, že judikатурní linie Nejvyššího správního soudu započatá rozsudkem sp. zn. 2 As 36/2004 umožňovala státu, resp. jeho organizačním složkám domáhat se ochrany v řízení podle § 65 a násl. s. ř. s. Oprávnění podat žalobu (odvozené od dotčení veřejných subjektivních práv žalobce) přitom dovozovala bez dalšího z toho, že došlo k odčerpání majetkové hodnoty (organizační složka ztratila dispoziční oprávnění k této hodnotě). Nepovažovala přitom za relevantní, z jakého právního důvodu k odčerpání majetkové hodnoty došlo (např. že se tak stalo na základě uložení pokuty za správní delikt). Za rozhodnutí přezkoumatelné v rámci žaloby podané státem považovala i

rozhodnutí o stanovení daně, či rozhodnutí ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně (jako specifický druh rozhodnutí o stanovení daně).

[29] Aplikací právě uvedeného na nyní posuzovanou věc by bylo nutno shledat přípustnost žaloby podané Úřadem vlády ve věci jemu uloženého penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Orgány Finanční správy České republiky totiž vůči Úřadu vlády (organizační složce státu) uplatňovaly vrchnostenskou pravomoc ve smyslu výše uvedeného. Předmětné penále pak zcela jistě představuje odčerpání majetku z rozpočtové kapitoly Úřadu vlády, a zasahuje tak ve smyslu výše citované judikatury do jeho veřejných subjektivních práv (konkrétně do jeho dispozičního práva k této hodnotě).

[30] Osmý senát nicméně při předběžném projednání věci zjistil, že existuje i odlišná judikaturní linie Nejvyššího správního soudu.

[31] K tomu viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, čj. 9 Afs 365/2017-36 (dále také „**rozsudek sp. zn. 9 Afs 365/2017**“).

[32] Uvedeným rozsudkem zdejší soud zrušil rozsudek městského soudu a odmítl žalobu Úřadu vlády směřující proti rozhodnutím, kterými mu byl uložen odvod za porušení rozpočtové kázně (na jehož základě vznikla Úřadu vlády povinnost uhradit penále, kterého se týká věc nyní posuzovaná osmým senátem). Nejvyšší správní soud shledal, že platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně (resp. rozhodnutí o odvolání proti tomuto platebnímu výměru) nezasahuje do veřejných subjektivních práv žalobce, a není proto rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Uvedený závěr odůvodnil tím, že stěžovatel (Úřad vlády České republiky) je organizační složkou státu; servisní organizací vrcholného orgánu moci výkonné – vlády. Odvod za porušení rozpočtové kázně (uložený stěžovateli finanční správou přináležející taktéž do moci výkonné) v takové situaci ve své podstatě představuje převod peněžních prostředků v rámci jednoho subjektu (státu). Jde dokonce o převod v rámci téže mocenské složky (moci výkonné). Peněžní prostředky tedy náleží jednomu subjektu (státu), a to bez ohledu na to, zda byl odvod proveden či nikoliv. Nedochází tedy k převodu vlastnického práva k těmto prostředkům. Odvod uložený Úřadu vlády je proto nutno chápat jako určité „organizační“ a „interní“ rozpočtové opatření uvnitř jedné složky státního organismu (moci výkonné). Úlohou správních soudů ovšem není rozhodovat o řešení interních problémů či konfliktů uvnitř moci výkonné, *nota bene* konfliktů, kde jednou ze stran je servisní organizace vlády a druhou ze stran orgány Finanční správy České republiky. Soud proto v odkazovaném rozsudku dospěl k závěru, že žalobce (Úřad vlády) nemohl být zkrácen na veřejných subjektivních právech.

[33] V odkazovaném rozsudku dále Nejvyšší správní soud uvedl, že „*si je vědom předchozí judikatury, která toto (zkrácení veřejných subjektivních práv – poznámka) dovodila v situaci, kdy žalobce – organizační složka státu – byl postižen sankcí za správní delikt (jako tomu bylo například ve zmíněné věci projednávané Nejvyšším správním soudem pod č. j. 2 As 36/2004 - 46). Tak tomu však v nyní posuzovaném případě není. Z již zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 5 As 95/2014 - 46, plyne, že odvod za porušení rozpočtové kázně není sankcí za správní delikt ani trestní sankcí. Odvod svým smyslem a účelem odpovídá spíše zákonné definici „daně“ podle § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu, podle*

pokračování

něbož se daní rozumí peněžité plnění, pokud zákon stanoví, že se při jeho správě postupuje podle tohoto zákona. To potvrzuje například i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 53/2013 – 33: „Odvod je tedy i za účinnosti daňového řádu považován za daň, a tudíž zákon o rozpočtových pravidlech je třeba označit za zákon daňový. Jinými slovy, odvod za porušení rozpočtové kázně má materiálně „mnohem blíže“ k dani, než k sankci v užším slova smyslu.“ Stejným směrem judikoval i Nejvyšší soud – viz jeho rozsudek ze dne 27. 3. 2018, sen. zn. 29 ICdo 3/2016.“

[34] Nutno dodat, že v rozsudku sp. zn. 9 Afs 365/2017 akcentované rozlišování na oblast správního trestání (která by měla podléhat soudnímu přezkumu) a oblast mimo správní trestání (která by soudnímu přezkumu podléhat neměla) do jisté míry navazuje na závěry několika předchozích rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Např. v rozsudku ze dne 6. 4. 2017, č. j. 3 As 92/2016-33 (navazujícím na taktéž relevantní rozsudek ze dne 12. 8. 2015, č. j. 3 As 182/2014-34), Nejvyšší správní soud shledal, že nápravné opatření obsažené v protokolu o kontrole provedené Úřadem pro ochranu osobních údajů nezasahuje do veřejných subjektivních práv Ministerstva vnitra, a to s následujícím odůvodněním: *„Posuzovaným rozhodnutím (opatřením) žalovaného nebyla stěžovateli uložena majetková sankce (což jako podmínku projednatelnosti žaloby předpokládá například rozsudek zdejšího soudu ze dne ze dne 11. 11. 2004, č. j. 2 As 36/2004 – 46), nedošlo tedy k zásahu do majetkových práv státu reprezentovaného žalobcem. Fakticky se tedy jedná o spor mezi žalovaným a policií o výklad právních předpisů, které upravují plnění úkolů policie, a to v relaci k příslušným ustanovením zákona o ochraně osobních údajů. [...] Proto nemůže být v řízení vůbec splněna podmínka existence zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce, jak ji předpokládá ustanovení § 2 s. ř. s. Judikatura Nejvyššího správního soudu připouští závěr, že pokud by byla ve sporu o výklad zákona přidána „nadstavba“ uložením sankce, došlo by v takovém případě již k zásahu do práv státu, a byla by tak splněna podmínka řízení před správními soudy, a to ve smyslu již zmíněného rozsudku č. j. 2 As 36/2004 - 46.“*

[35] Z výše uvedeného vyplývá, že v rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu se vytvořily dvě linie judikatury.

[36] První linie (představovaná rozsudkem sp. zn. 2 As 36/2004 a na něj navazující judikaturou) považuje stát v situacích, ve kterých nevystupuje vrchnostensky, za právnickou osobu *sui generis* (jak by ostatně bylo lze dovolit z některých výše citovaných ustanovení, např. z § 36 odst. 3 s. ř. s.). V takových situacích uvedená linie judikatury dovozuje, že stát je nadán veřejnými subjektivními právy. Za dotčení veřejných subjektivních práv státu (resp. za něj jednající organizační složky státu) poté považuje zásah do dispozičního práva organizační složky k majetkové hodnotě odčerpané napadeným rozhodnutím. Současně tato linie nepovažuje za podstatné, že vlastníkem daného majetku je formálně nadále jeden a tentýž subjekt (stát), jakož ani to, že k převodu majetkových hodnot dochází v rámci moci výkonné. Stejně tak nezohledňuje, jakým způsobem došlo k odčerpání majetku (zda se tak stalo např. v oblasti správního trestání uložením pokuty za správní delikt); za dotčení veřejných subjektivních práv žalobce považuje odčerpání majetku jako takové. Z této judikatury současně vyplývá, že soudně přezkoumatelné k žalobě státu jsou i rozhodnutí o stanovení daně a rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[37] Druhá linie (představovaná rozsudkem sp. zn. 9 Afs 365/2017 a v něm zmiňovanou judikaturou) dospívá k odlišným závěrům. Za stěžejní považuje to, zda došlo či nedošlo ke správnímu trestání. Z rozsudku sp. zn. 2 As 36/2004 (ani z další na něj navazující judikatury) však nelze dovodit, že by tento příkladal jakýkoliv význam skutečnosti, že k přesunu majetkových hodnot došlo při správním trestání. Uvedený rozsudek dovodil dotčení veřejných subjektivních práv již na základě „nuceného“ přesunu majetkových hodnot zapříčiněného vrchnostenským rozhodnutím. Nelze přitom přehlédnout, že v tomto aspektu není rozdíl mezi pokutou, odvodem za porušení rozpočtové kázně či penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně.

[38] Předkládající senát je tudíž názoru, že v současné době existuje v otázce podmínek přípustnosti žaloby podané státem (jeho organizační složkou) rozporná judikatura.

[39] Bez vyřešení této otázky přitom nemůže osmý senát rozhodnout o jemu předložené kasační stížnosti, neboť není zřejmé, jakými okolnostmi se má řídit při posouzení oprávnění Úřadu vlády podat předmětnou žalobu (uvedenou skutečnost je přitom soud povinen zkoumat *ex offi*). Zda má za zásadní bez dalšího považovat, že penále ve své podstatě představuje odčerpání majetku žalobce (jak učinil rozsudek sp. zn. 2 As 36/2004), či zda má zkoumat, zda jím posuzovaná věc spadá do oblasti správního trestání (ve smyslu rozsudku sp. zn. 9 Afs 365/2017). Nutno zdůraznit, že osmým senátem posuzovaná věc se týká penále vzniklého na základě odvodu, o kterém bylo rozhodnuto rozsudkem sp. zn. 9 Afs 365/2017. Penále je přitom odvislé právě od odvodu. Jedná se o akcesorický právní institut, který je neoddělitelně spjat s vlastním odvodem; odvod je jeho nutným předpokladem a veškeré změny týkající se odvodu mají vliv i na penále. Tento závěr již Nejvyšší správní soud učinil i ve vztahu k předchozí obsahově totožné právní úpravě, tj. zákonu č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. K tomu viz rozsudky ze dne 1. 8. 2011, čj. 8 Afs 6/2011-86, či ze dne 7. 8. 2014, čj. 10 As 48/2014-35. Např. v posledně uvedeném rozsudku zdejší soud uvedl, že penále je „*ve vztahu k porušení rozpočtové kázně sekundárním nárokem, který je existenčně spjatý s povinností provést odvod za porušení rozpočtové kázně. Penále je příslušenstvím odvodu, a proto sleduje jeho osud.*“

IV. Otázka předložená rozšířenému senátu

[40] S ohledem na rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu předkládá osmý senát rozšířenému senátu k rozhodnutí tuto otázku:

V jakých případech lze připustit žalobu podanou státem (jeho organizační složkou) k věcnému přezkumu? Je pro tuto otázku rozhodné, zda bylo napadené rozhodnutí vydáno v rámci správního trestání?

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: Josef Baxa, Filip Dienstbier, Zdeněk Kühn, Petr Mikeš, Barbara Pořízková, Aleš Roztočil, Karel Šimka. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

pokračování

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně 14. června 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu