



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobce: **Státní fond dopravní infrastruktury**, IČO: 708 56 508
sídlem Sokolovská 1955/278, 190 00 Praha 9

proti

žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**
sídlem Masarykova 427/31, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. 43182/17/5000-10610-701638 z 6. 10. 2017

takto:

- I.** Rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství č. j. 43182/17/5000-10610-701638 z 6. 10. 2017 **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalobci **se** náhrada nákladů **nepřiznává**.
- III.** Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a napadené rozhodnutí

1. Finanční úřad pro hlavní město Prahu (dále jen „**správce daně**“) vydal 29. 9. 2016 platební výměr č. 7092124/2016, jímž vyměřil žalobci odvod do Národního fondu za porušení

rozpočtové kázně ve výši 186 575 Kč, a platební výměr č. 7091929/2016, jímž vyměřil žalobci odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně ve výši 32 925 Kč.

2. Porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „**rozpočtová pravidla**“), spatřoval správce daně v neoprávněném použití peněžních prostředků ve smyslu § 3 písm. e) rozpočtových pravidel, konkrétně ve výdeji prostředků v celkové výši 219 498,84 Kč na proplacení mezd nad limit pro projekt č. CZ.1.04/4.1.00/48.00005 s názvem „SFDI – ETIK“ z Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LLL) [dále jen „**Projekt**“], stanovený v Podmínkách pro realizaci Projektu. Finanční rámec Projektu podle Dodatku č. 2 k Podmínkám pro realizaci Projektu zahrnoval 1) maximálně 20 612 050,35 Kč z prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být pokryty prostředky z rozpočtu Evropské unie, t. j. 85 % výše z celkových způsobilých výdajů Projektu; 2) maximálně 3 637 420,65 Kč z ostatních žalobcových veřejných prostředků na část národního spolufinancování, t. j. 15 % výše z celkových způsobilých výdajů na realizaci Projektu; 3) celkem maximálně 24 249 471 Kč. Odvody za porušení rozpočtové kázně byly rozděleny podle procentní výše finančních prostředků poskytnutých z jednotlivých zdrojů, tedy 85 % odvodu byl žalobce povinen zaplatit do Národního fondu (což odpovídá podílu financování z Národního fondu) a 15 % odvodu byl povinen zaplatit do státního rozpočtu (což odpovídá podílu financování z žalobcových vlastních prostředků).
3. Žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí oba platební výměry potvrdil, neztotožňuje se s žalobcovou argumentací, podle níž žalobci nemůže být vyměřen odvod do státního rozpočtu a Národního fondu, neboť předmětné prostředky použité nad uvedené limity z evropských fondů (resp. Národního fondu) vůbec neobdržel a musel je vyčlenit z vlastních zdrojů. Žalovaný k tomu uvedl, že žalobcovy příjmy tvoří podle § 4 odst. 1 zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury (dále jen „**zákon o SFDI**“), mimo jiné příspěvky z Evropské komise poskytované prostřednictvím příslušných evropských fondů a dotace ze státního rozpočtu. Žalobce tak hospodář s majetkem státu v postavení organizační složky státu a řídí se zvláštními právními předpisy a zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „**zákon o majetku státu**“). Žalobce tak nedisponuje žádnými soukromými (vlastními) prostředky, naopak veškeré jeho prostředky jsou jinými prostředky státu ve smyslu § 3 písm. c) rozpočtových pravidel. Použití prostředků ze státního rozpočtu a Národního fondu bylo podmíněno splněním Podmínek pro realizaci Projektu. Žalobce však tyto podmínky překročením výdeje prostředků na proplacení mezd porušil, a okamžikem neoprávněného použití peněžních prostředků mu vznikla povinnost odvést tyto prostředky zpět. Žalovaný neuznal žalobcovu námitku, že s ohledem na proplácení výdajů *ex post* již byly o částku nezpůsobilých výdajů sníženy dotace z Národního fondu a žalobce by o tuto částku fakticky přišel dvakrát. Podle názoru žalovaného totiž v případě prostředků schválených v žalobcově rozpočtu nemůže dojít k nevyplacení prostředků poskytovatelem ve smyslu § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, a nešlo tudíž o typické *ex post* platby ve všech souvisejících aspektech.

II. Žaloba

4. Žalobce se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítl, že k neoprávněnému použití prostředků poskytnutých z Národního fondu

vůbec nemohlo dojít, neboť poskytovatel dotace proplácel výdaje Projektu *ex post*, a žalobci tak poskytl dotaci již sníženou o předmětné výdaje na mzdy, jež byly shledány nezpůsobilými. To vyplývá mimo jiné ze sdělení Ministerstva vnitra z 2. 9. 2013 o výsledku ověření žádosti o platbu. Žalobce tyto výdaje tedy proplatil z vlastních prostředků, na které se limity stanovené v Podmínkách pro realizaci Projektu nevztahovaly. Správce daně ani žalovaný se s touto argumentací nevypořádali a patrně vycházejí z nesprávného pojmání postavení žalobce jako státního fondu a z nepochopení podstaty provedených *ex post* plateb.

5. Žalobce dále upozornil na to, že při nakládání se svými vlastními prostředky nemá postavení organizační složky státu, čemuž svědčí také § 28 odst. 3 rozpočtových pravidel, podle nějž jsou-li správní výdaje státního fondu financovány z dotací ze státního rozpočtu, vztahují se na použití těchto prostředků právní předpisy upravující hospodaření organizačních složek státu. Ze zákona o SFDI ani z žalobcových rozpočtů schválených v jednotlivých letech však nevyplývá, že by žalobcovy správní výdaje byly financovány z dotací ze státního rozpočtu a financování Projektu žalobce prováděl v rámci svých správních výdajů. Žalobce zdůraznil, že jeho rozpočet není součástí státního rozpočtu a podle § 5 odst. 1) zákona o SFDI je v Poslanecké sněmovně projednáván i schvalován samostatně.
6. Žalobce shrnul, že částka 32 925 Kč se týká národního podílu na výdajích, který byl celý uhrazen z prostředků žalobcova rozpočtu, a její odvod do státního rozpočtu tak nemá oporu v rozpočtových pravidlech. Částku 186 575 Kč pak žalobce z Národního fondu vůbec neobdržel, neboť ji poskytovatel dotace vyhodnotil jako nezpůsobilý výdaj Projektu a poskytnutou dotaci o ni snížil. K úhradě této částky tedy žalobce použil své příjmy ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o SFDI, jež jsou součástí jeho vlastního rozpočtu. Nejednalo se tedy o užití peněžních prostředků státního rozpočtu ani Národního fondu. Pokud by měl žalobce danou částku vrátit, byl by za jedno pochybení potrestán dvakrát, což by bylo v rozporu se zásadou *ne bis in idem*. S ohledem na úpravu obsaženou v § 44 a § 44a rozpočtových pravidel, která v duchu zásad *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege* nepřipouští analogii postupu v případech, které v těchto paragrafech upraveny výslovně nejsou, nemá použití § 44a odst. 4 písm. c), o které žalovaný vyměření odvodu opírá, v případě použití finančních prostředků z žalobcova rozpočtu zákonnou oporu.

III. Další procesní podání

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl žalobu zamítnout, opakuje nosné argumenty svého rozhodnutí. K nim dodal, že pokud by zdrojem financování Projektu byly bývaly i žalobcovy soukromé prostředky, bylo by tak bývalo uvedeno v tabulce č. 1 („*Finanční rámec projektu zahrnující celkové způsobilé výdaje na projekt*“) na str. 2 Dodatku č. 2 na řádku označeném jako „B) soukromé výdaje“. Veškeré žalobcovy prostředky jsou však veřejné a žalobce žádnými soukromými prostředky nedisponuje.
8. Žalobce je zvláštní právnickou osobou zřízenou podle zákona o SFDI v souvislosti s § 54 odst. 1 zákona o majetku státu, tedy nikoli organizační složkou nebo příspěvkovou organizací, a u každého z vyměřených odvodů je třeba nahlížet na něj rozdílně. V souvislosti s odvodem do státního rozpočtu je žalobce v postavení osoby hospodařící s jinými peněžními prostředky státu podle § 3 písm. c) rozpočtových pravidel, a pokud je neoprávněně použije ve smyslu § 3 písm. e) téhož zákona, poruší rozpočtovou kázeň. V ustanovení § 44a zákona o rozpočtových pravidlech ovšem není přímo uvedena

povinnost odvodu neoprávněně použitých jiných peněžních prostředků státu státním fondem, neboť tento není organizační složkou státu ani příspěvkovou organizací, byť u obou je odvod za neoprávněně použité jiné peněžní prostředky státu řešen. Z důvodu tohoto legislativního nedostatku, u neoprávněného použití jiných peněžních prostředků státu u státního fondu, je nutno postupovat analogicky jako ve všech shodných případech. Naproti tomu v souvislosti s odvodem do Národního fondu je žalobce v postavení příjemce dotace – právnické osoby, a pokud poskytnuté prostředky použije neoprávněně ve smyslu § 3 písm. e) rozpočtových pravidel, poruší rozpočtovou kázeň dle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona. V takovém případě podle § 44a odst. 3 písm. d) rozpočtových pravidel směřuje odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu.

9. Žalovaný zdůraznil, že výklad rozpočtových pravidel provedený žalobcem by způsobil absurdní situaci, kdy by nebylo možno vyměřit žalobci odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně, což by vedlo k absolutní svévoli v rámci použití jiných peněžních prostředků státu žalobcem.
10. **Žalobce v replice** poukázal na to, že sám žalovaný hovoří o odvodu za porušení rozpočtové kázně jako o „vrácení neoprávněně čerpaných finančních prostředků zpět do státního rozpočtu (Národního fondu)“. Jestliže však předmětné prostředky z těchto zdrojů nepocházely, nemohou tam být ani vráceny. Žalobce zopakoval, že v § 44a rozpočtových pravidel není přímo uvedena povinnost odvodu neoprávněně použitých jiných peněžních prostředků státu státním fondem. Podle žalobcova názoru nejde o legislativní nedostatek, neboť zákon byl od své účinnosti několikrát novelizován, ale ani jedna novela se netýkala uvedených ustanovení a nerozšířila úpravu ve vztahu ke státním fondům. Pro tvrzení žalovaného o nutnosti použití analogie rovněž na hospodaření fondů pak žalobce nenalézá v rozpočtových pravidlech oporu, neboť tento zákon připouští užití analogie jen ve výslovně uvedených případech (srov. § 28 odst. 3). Použitím prostředků z žalobcových vlastních zdrojů na úhradu mezd překračujících maximální možné limity pro Projekt, označeným z hlediska možnosti financování v rámci Projektu jako nezpůsobilé výdaje, nebyla porušena rozpočtová kázeň, neboť jejich proplacení bylo souladu s obecně závaznými právními předpisy, jimiž se řídí úprava platů zaměstnanců státního fondu. Na takové použití peněžních prostředků z žalobcových vlastních zdrojů nelze aplikovat žádné z ustanovení § 44 rozpočtových pravidel.

IV. Přerušení řízení a jeho další průběh

11. Řízení o žalobě bylo usnesením z 28. 11. 2019 přerušeno do doby skončení řízení vedeného u NSS pod sp. zn. **3 Afs 203/2019**, v němž se jmenovaný soud zabýval otázkou, zda právní úprava rozpočtových pravidel a zákona o majetku státu umožňuje, aby orgány daňové správy uložily státnímu fondu, jenž byl zřízen zvláštním zákonem (v daném případě Státnímu fondu životního prostředí), odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu, jako by fond byl organizační složkou státu.
12. V rozsudku č. j. **3Afs 203/2019-43** z 19. 2. 2021 NSS naznal, že § 54 odst. 1 zákona o majetku státu nezakládá pravomoc k uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně státním fondům, které nejsou organizačními složkami bez právní subjektivity, nýbrž právními osobami zřízenými zvláštními zákony, protože (1) rozsah aplikace pravidel pro hospodaření s majetkem státu na organizační složky státu přímo upravuje § 28 odst. 3 rozpočtových pravidel a (2) § 54 odst. 1 zákona o majetku státu výslovně neupravuje užití rozpočtových pravidel na státní fondy a navíc ze své povahy sleduje jiný účel.

13. **Žalovaný v doplnění vyjádření z 16. 4. 2021** zdůraznil, že v napadeném rozhodnutí jsou materiálně obsažena dvě rozhodnutí, a citovaný rozsudek NSS, jenž se týká výlučně odvodu do státního rozpočtu, není důvodem pro zrušení výroku týkajícího se odvodu do Národního fondu, uloženého podle jiných ustanovení rozpočtových pravidel. Tato část napadeného rozhodnutí podle názoru žalovaného nadále ob stojí, neboť závěry NSS na ni nedopadají. Žalovaný dodal, že v souvislosti s tímto odvodem ostatně mezi účastníky není sporu o aplikaci rozpočtových pravidel. Žalovaný proto navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí pouze v části týkající se odvodu do státního rozpočtu.
14. **Žalobce v duplice ze 17. 5. 2021** předně odmítl naposled uvedené tvrzení žalovaného řka, že použitelnost rozpočtových pravidel pro vyměření odvodu do Národního fondu zpochybnil už v žalobě. Dále zopakoval, že prostředky z Národního fondu na vyplacení mezd překračujících stanovená maxima nikdy neobdržel, a proto mu nemohlo být uloženo jejich vrácení. Žalobce proto setrval na svém žalobním návrhu.
15. **Žalovaný v podání z 14. 6. 2021** navrhl přerušení řízení do doby skončení řízení vedeného u NSS pod sp. zn. 1 Afs 175/2021, jehož předmětem je posouzení, zda lze žalobci coby státnímu fondu vyměřit odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu, tedy obdobná otázka jako ve věci sp. zn. 3 Afs 203/2019, avšak ve vztahu k odvodu do Národního fondu.

V. Posouzení věci městským soudem

16. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházej ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], včetně řízení předcházejícího jeho vydání, přičemž nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
17. Soud rozhodl bez nařízení jednání, jelikož byly splněny podmínky § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré potřebné listiny jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS z 29. 1. 2009).
18. Platebními výměry byly žalobci podle § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel vyměřeny odvody za porušení rozpočtové kázně, a to jednak odvod ve výši 32 925 Kč do státního rozpočtu, jednak odvod ve výši 186 575 Kč do Národního fondu.
19. Porušením rozpočtové kázně je podle § 44 odst. 1 rozpočtových pravidel mimo jiné „*neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu*“ [písm. a)] a „*neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem*“ [písm. b)]. Jinými prostředky státu se podle § 3 písm. c) téhož zákona rozumí „*peněžní prostředky státních finančních aktiv, příspěvkových organizací, státních fondů a fondů organizačních složek státu*“.
20. Organizační složka státu, která porušila rozpočtovou kázeň, je podle § 44a odst. 1 písm. a) bodu 1 a písm. d) rozpočtových pravidel povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně do:

- státního rozpočtu, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. a) tím, že neoprávněně použila peněžní prostředky státního rozpočtu podle § 44 odst. 2 písm. i),
 - Národního fondu, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky podle § 44 odst. 2 písm. c) nebo e) nebo prostředky poskytnuté ze státního fondu na programy nebo projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie, které jsou státním fondem označeny jako prostředky odpovídající spolufinancování z rozpočtu Evropské unie.
21. Důvodová zpráva k novele rozpočtových pravidel, provedené zákonem č. 482/2004 Sb. (sněmovní tisk č. 556, 4. volební období, dostupný na www.psp.cz), v této souvislosti uvádí, že *„se na různé účely vynakládají prostředky kryté prostředky z rozpočtu EU a prostředky národní v různém poměru. Různý poměr tak může být i v rámci jednoho programu nebo projektu, záleží vždy na účelu. Poskytovatel dotace (nebo návratné finanční výpomoci) musí tento poměr, stanovený právem Evropských společenství, respektovat. Do rozhodnutí o dotaci uvede vždy rozdělení poskytované částky v tomto poměru. Ve stejném poměru rozdělí příjemce dotace, jestli část z ní použil neoprávněně, tuto neoprávněně použitou částku na neoprávněně použitou částku krytou prostředky z rozpočtu EU a neoprávněně použitou částku z vlastních (ostatních) prostředků státního rozpočtu, tj. na odvod pro rezervní fond poskytovatele, případně pro Národní fond, a na odvod pro státní rozpočet (částky odvede finančnímu úřadu, avšak na různé účty, a ten částku, která patří do rezervního fondu poskytovatele, i částku, která patří do Národního fondu, poukáže do těchto fondů)“.*
22. Zákon o majetku státu v § 54 odst. 1 stanoví, že *„[s]tátní příspěvkové organizace zřízené, popřípadě řízené podle dosavadních předpisů ústředními orgány, okresními úřady a školskými úřady a dále Konsolidační banka Praha, státní peněžní ústav, a jiné státní organizace zřízené (založené) na základě zvláštního právního předpisu nebo zvláštním právním předpisem, které ve vztahu k majetku dosud vykonávaly právo hospodaření, popřípadě právo společného hospodaření podle dosavadních předpisů anebo které budou ještě obdobně zřízeny (založeny), (dále jen ‚organizace‘), jsou právníckými osobami a hospodaří s majetkem (§ 8). Při tom se řídí zvláštními právními předpisy a těmi ustanoveními tohoto zákona, která se vztahují na organizační složky příslušné hospodařit s majetkem podle § 9, nejde-li o úkony vyhrazené pouze ministerstvům. [...]“.*
23. Zákon o SFDI tuto materii neupravuje.
24. NSS v rozsudku sp. zn. 3 Afs 203/2019 konstatoval (jak již soud shora přdestřel), že § 54 odst. 1 zákona o majetku státu, ale ani žádné jiné ustanovení, nezakotvuje pravomoc žalovaného vyměřit státnímu fondu odvod do státního rozpočtu, pokud příslušné výdaje, jichž se odvod za porušení rozpočtové kázně týká, nebyly financovány z dotací ze státního rozpočtu. To vyplývá z § 28 odst. 3 rozpočtových pravidel, podle nichž se právní předpisy upravující hospodaření organizačních složek státu – jimiž jsou míněna rozpočtová pravidla a předpisy prováděcí – vztahují na státní fondy právě jen v případech, kdy jsou výdaje financovány z dotací ze státního rozpočtu.
25. V této souvislosti NSS v odstavcích 37 a 38 rozsudku zdůraznil, že *„pravidla jednoho zákona nelze mechanicky přenášet do ‚prostředí‘ zákona druhého. To platí i o odkazovaném § 54 odst. 1 zákona o majetku státu. Toto ustanovení je systematicky zařazeno mezi ‚ustanovení přechodná, zrušovací a závěrečná‘ části páté tohoto zákona. Je označeno rubrikou ‚Postavení ostatních státních organizací‘ a jeho primárním účelem je upravit určité intertemporální*

otázky, vyvstálé v souvislosti s přijetím zákona o majetku státu. Samotné ustanovení pak stanoví, že tam uvedené existující organizace a osoby se považují ode dne účinnosti zákona za organizační složky státu pro účely tohoto zákona. [...] Naopak uvedené ustanovení nestanoví a nemůže stanovit obecné pravidlo přesahující do působnosti zákona jiného (rozpočtových pravidel), které by bez dalšího do budoucna podrželo veškeré vyjmenované osoby a organizace (včetně státních fondů, a tedy i stěžovatele) režimu organizačních složek státu, a to dokonce navzdory tomu, že pro státní fondy je obsažena vlastní speciální úprava v citovaném § 28 odst. 3 rozpočtových pravidel. Opačný výklad by vedl k tomu, že § 28 odst. 3 rozpočtových pravidel by se de facto stal obsoletním ustanovením.“

26. Shora uvedené vyplývá podle názoru NSS z bezrozporného znění zákonných ustanovení a nezáleží na tom, zda výsledkem jejich aplikace může být určité výhodnější postavení státních fondů ve srovnání s jinými státními entitami. Odvod za porušení rozpočtové kázně ostatně není sankcí za porušení právní povinnosti, ale je jen fiskálním či reparačním opatřením. Právě kvůli tomu by vyměření odvodu nevedlo k obvyklému a zákonem předvídanému výsledku, tedy k vrácení peněžních prostředků do rozpočtu, ze kterého byly poskytnuty. Pokud by byly odvodem odčerpány žalobcovy „vlastní“ prostředky a na jeho úkor by se obohatil státní rozpočet, reparační funkce odvodu by tím byla popřena a naopak by odvod představoval faktickou finanční sankci. (Odstavce 42 a 44 rozsudku sp. zn. 3 Afs 203/2019).
27. V rozsudku č. j. 9 Afs 4/2018-65 z 15. 10. 2020 citoval rozšířený senát NSS na podporu tohoto závěru usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 29 ICdo 3/2016 z 27. 3. 2018, podle nějž v případě odvodu za porušení rozpočtové kázně „jde o navrácení toho, co bylo dlužníku poskytnuto nenávratně jen pro případ, že dodrží podmínky, k nimž se zavázal. Ještě jinak řečeno, jde o to, aby dlužník vrátil to, co obdržel, jelikož nedodržel to, k čemu se zavázal (co nabídl jako 'protihodnotu' dotace, respektive co přislíbil dodržet, aby byl naplněn účel poskytnuté dotace). Jde tedy o odčerpání prostředků, které si dlužník (coby příjemce dotace) nemůže ponechat, protože následně (po obdržení dotace) nedodržel podmínky, jejichž splnění bylo vyžadováno k tomu, aby poskytnuté peněžení prostředky (dotaci) nemusel vrátit tomu, kdo mu je poskytl. Zjednodušeně řečeno se odvodem za porušení rozpočtové kázně mají poměry vychýlené porušením povinností příjemcem dotace (dlužníkem) navrátit (majetkově) do stavu před poskytnutím dotace.“ Totéž lze rovněž dovodit ze samotných pojmových znaků porušení rozpočtové kázně, mezi něž patří „neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků“, vymezené v § 3 písm. e) rozpočtových pravidel.
28. Mezi účastníky je nesporné, že peněžní prostředky ve výši 32 925 Kč (představující 15 % z nezpůsobilých výdajů na mzdy nad maxima uvedená v Podmínkách pro realizaci Projektu; tak zvaný národní podíl na výdajích), které byl žalobce podle napadeného rozhodnutí povinen odvést do státního rozpočtu, nebyly financovány dotací ze státního rozpočtu, nýbrž z žalobcových vlastních prostředků, tvořených příjmy podle § 4 zákona o SFDI. Z tohoto důvodu nemohl být žalobci vyměřen odvod odpovídající částky za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu dle § 44a rozpočtových pravidel.
29. Vyslovené závěry se pak podle názoru soudu plně uplatní také ve vztahu k odvodu zbývajících částí nezpůsobilých výdajů do Národního fondu. Tento právní názor zdejší soud vyslovil již v rozsudku č. j. 14Af 12/2017-72 z 28. 5. 2021 právě v návaznosti na rozsudek NSS sp. zn. 3 Afs 203/2019. Žalovaný podal proti rozsudku zdejšího soudu kasační stížnost, avšak desátý senát považuje závěry v něm obsažené za správné a náležitě odůvodněné, a proto neshledal důvod k přerušení řízení do skončení řízení o kasační

stížnosti. Soud přitom nemůže přisvědčit tvrzení žalovaného, že žalobce přípustnost vyměření odvodu do Národního fondu nezpochybnil; naopak, výslovně tak učinil v bodu 14 žaloby.

30. Národní fond je vymezen v § 37 rozpočtových pravidel jako souhrn a) peněžních prostředků, které svěřuje Evropská unie České republice k realizaci programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie prostřednictvím strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu, b) peněžních prostředků přechodového nástroje (Transition Facility) a c) peněžních prostředků finančních mechanismů, které jsou České republice svěřeny na základě mezinárodních smluv, včetně úroků z nich. Cílem Národního fondu (i dle důvodové zprávy) je centralizovat peněžní prostředky z rozpočtu Evropských společenství, státního rozpočtu, územních rozpočtů a případně z dalších zdrojů na financování projektů v rámci stanovených programů.
31. Poskytnutí finančních prostředků z Národního fondu podle názoru soudu není na místě považovat za dotaci ze státního rozpočtu, neboť se jedná pouze a jen o dotaci z Národního fondu. To má oporu také v § 37 odst. 6 rozpočtových pravidel, podle něž při poskytování dotací z Národního fondu podle odstavce 1 a řízení o jejich odnětí se postupuje podle § 14 až 15 obdobně. Rozpočtová pravidla tedy výslovně rozlišují mezi poskytnutím dotací z Národního fondu a ze státního rozpočtu. Uvedenému také svědčí, že peněžní prostředky Národního fondu tvoří pouze finanční prostředky státního rozpočtu.
32. Soud tedy shledal, že ani část nezpůsobilých výdajů na mzdy pro Projekt, jíž se týká odvod do Národního fondu, (85 % z celkové částky 219 498,84 Kč), nebyla financována dotací ze státního rozpočtu. A jak konstatoval NSS věci sp. zn. 3 Afs 203/2019, pro veškeré jiné výdaje platí *a contrario* pravidlo opačné, totiž že se na státní fondy právní předpisy o hospodaření organizačních složek státu neuplatní.
33. Ztotožnění odvodu za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu a Národního fondu ostatně naznačil také NSS v již citovaném odstavci 44 rozsudku sp. zn. 3 Afs 203/2019: „Vzhledem k výše naznačené reparační povaze odvodu za porušení rozpočtové kázně se Nejvyšší správní soud též ztotožňuje s názorem stěžovatele, že uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně by nevedlo k obvyklému a zákonem předvídanému výsledku, totiž že peněžní prostředky jsou vráceny do rozpočtu, ze kterého byly poskytnuty. Pokud by totiž byly odvodem odčerpány ‚vlastní‘ prostředky stěžovatele jako státního fondu a státní rozpočet, respektive Národní fond, by se takto ‚obohatili‘ na úkor stěžovatele, reparační funkce odvodu by tím byla popřena a naopak by odvod představoval faktickou finanční sankci stěžovateli.“ (Podtrženo městským soudem).
34. Soud uzavírá, že žalobci jakožto státnímu fondu nemohl být vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně dle § 44a rozpočtových pravidel do Národního fondu, ani pokud by bylo prokázáno neoprávněné použití těchto prostředků.
35. Další žalobní bod ovšem spočívá v tom, že žalobkyně ve vztahu k předmětné částce 186 575 Kč rozpočtovou kázeň porušit nemohla, neboť tyto peněžní prostředky nikdy neobdržela, a tedy je ani nemohla neoprávněně použít. Mezi účastníky řízení přitom není sporu o to, že ve vztahu k celé částce 20 612 050,35 Kč poskytnuté z Národního fondu vystupoval žalobce jako příjemce dotace, a v tomto ohledu se jeho postavení skutečně odlišuje od situace, kdy nakládá s vlastními peněžními prostředky, jak upozornil žalovaný.

36. Soud již shora vyložil, že odvod za porušení rozpočtové kázně má primárně reparační povahu, neboť jeho hlavní cíl je navrácení poskytnutých prostředků, pokud byly užity v rozporu se stanovenými podmínkami (v případě dotací typicky uvedenými v rozhodnutí o poskytnutí dotace či ve veřejnoprávní smlouvě o poskytnutí dotace). Vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně připadá v úvahu až poté, kdy byly dotčené finanční prostředky vyplaceny příjemci. To je logické s ohledem na terminologii rozpočtových pravidel, která hovoří o „neoprávněném použití nebo zadržení peněžních prostředků“. Z povahy věci není možné peněžní prostředky použít (utrátit) nebo zadržet (disponovat jimi, aniž by byly utráceny), pokud nebyly příjemci fakticky vyplaceny poskytovatelem.
37. Pokud se poskytovatel dotace ještě před vyplacením prostředků příjemci dotace důvodně domnívá, že příjemce dotace v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta, nemusí dotaci nebo její část příjemci dotace vyplatit. Tento postup, upravený v § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, se označuje také jako „krácení dotace“, a spočívá ve vyplacení částky dotace zkrácené o část, která odpovídá příslušnému postihu. Výše tohoto postihu je pak zpravidla určena procentuálně ve vztahu k celkové výši způsobilých výdajů a odpovídá závažnosti daného porušení.
38. Jak zdejší soud konstatoval již v rozsudcích č. j. 8Af 40/2017-44 a č. j. 8Af 41/2017-25 z 31. 5. 2021, krácení dotace a odvod za porušení rozpočtové kázně jsou dvě strany jedné mince, které z logiky věci nemohou „padnout“ najednou. Jinak vyjádřeno, když byla dotace krácena, je vyloučeno, aby byl pro stejné porušení pravidel vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně. Opačný postup by byl v rozporu s reparační povahou odvodu a představoval by nepřipustnou sankci, jelikož oba postupy sledují stejný účel: navrácení dotčených peněžních prostředků jejich poskytovateli. To ostatně připustil i správce daně, když na straně 15 zprávy o daňové kontrole uvedl, že datem porušení rozpočtové kázně je výplatní termín, t. j. datum, kdy žalobce odeslal (vydal) ze svého účtu finanční prostředky na jednotliví mzdy. Z terminologického hlediska nelze nicméně žalobci přisvědčit v tom, že postup žalovaného představuje porušení zásady dvojího trestání, a to právě kvůli popsané povaze odvodu za porušení rozpočtové kázně, jenž nemá povahu trestu; tento poznatek však nemá žádný vliv na posouzení věci soudem.
39. Žalobce uplatnil tuto námitku již ve Vyjádření k výsledku kontrolního zjištění z 29. 8. 2016 řka, že platby poskytovatele dotace byly žalobci coby jejímu příjemci poskytovány *ex post*, a že žalobci byly vyplaceny prostředky již snižené o nezpůsobilé výdaje na mzdách. Na podporu svých tvrzení předložil několik listin, jichž se dovolává také v žalobě. V Dopisu o výsledku ověření žádosti o platbu z 2. 9. 2013 Ministerstvo vnitra sdělilo žalobci, že z výdajů vykázaných v žádosti o platbu č. 04/00005 pro období od 16. 9. 2021 do 30. 9. 2012 v celkové výši 3 294 580,43 Kč byly jako nezpůsobilé posouzeny výdaje ve výši 2 856 839,84 Kč; z této částky bylo z důvodu překročení jednotkových cen v kapitole Osobních nákladů kráceno 372 839,84 Kč; dopis končí sdělením, že na základě uvedené žádosti bylo schváleno celkem 437 740,59 Kč, z nichž 372 079,50 Kč (85 %) bude žalobci vyplaceno z ESF (Evropský sociální fond) a 65 661,09 Kč (15 %) z obecního rozpočtu. Tento postup byl stvrzen přípisem č. j. MV-108395-8/EKO-2010 z 11. 9. 2013, v němž Ministerstvo vnitra žalobci sdělilo, že mu zasílá „*finanční prostředky další ex-post platby ve výši 372 079,50 Kč odpovídající 85% podílu schválených způsobilých výdajů.*“
40. Také v Podnětu k zahájení řízení k prošetření podezření na porušení rozpočtové kázně z 27. 10. 2014, odeslaném Ministerstvem vnitra správci daně, se uvádí: „*U položek: 01.01.09*

až 01.01.16 byly příjemci kráceny mzdové náklady z důvodu překročení jednotkových cen za měsíce září 2011 až srpen 2013 [tedy měsíce, jimiž se správce daně v rámci kontroly zabýval – pozn. městského soudu]. Nezpůsobilé výdaje byly vyčísleny ve výši 372 839/84 Kč a byly příjemci kráceny.“ Právě tato částka je přitom uvedena na straně 6 kontrolního protokolu č. j. 6022889/16/2000-31471-109991 z 11. 8. 2016 coby celkový objem překročení jednotkových cen na mzdách.

41. Žalovaný se však s těmito tvrzeními a důkazy vypořádal pouze stručným konstatováním, že „[v] případě rozpočtovaných prostředků schválených v rozpočtu SFDI pro příslušný rok tudíž nemůže dojít k nevyplacení finančních prostředků poskytovatelem ve smyslu § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech“ (odstavec 22 napadeného rozhodnutí), a že „MV jako zprostředkující orgán nevydalo žádné pravomocné rozhodnutí ve věci nevyplacení prostředků z Národního fondu“ (odstavec 29 napadeného rozhodnutí).
42. Tuto argumentaci soud neshledal důvodnou. Rozhodnutím o nevyplacení dotace v materiálním smyslu je totiž právě sdělení poskytovatele dotace o nevyplacení části dotace (rozsudek NSS č. j. 8 Ans 4/2013-44 z 30. 6. 2014, zejména jeho odstavec 39). Skutečnost, že poskytnutá dotace byla žalobci krácena právě z důvodu překročení stanovených jednotkových cen na mzdy – a to dokonce o vyšší částku, než jakou správce daně vyměřil žalobci –, pak dokládají žalobcem označené listiny, jež jsou součástí správního spisu a jejichž obsahem se žalovaný ani přes žalobcovy opakované námitky nezabýval. Na právě uvedeném nemění ničeho ani žalobcovo „Prohlášení Příjemce“ z 30. 4. 2010, v němž konstatoval, že má zajištěno 100 % prostředků na Projekt, jelikož v té době si žalobce svého později zjištěného pochybení při stanovení mzdových nákladů patrně ještě nebyl vědom.
43. Názor žalovaného, že peněžní prostředky na mzdové náklady v rámci Projektu byly žalobci poskytnuty v plné výši, tak nemá oporu ve spisech, resp. je s nimi v rozporu.

VI. Závěr a náklady řízení

44. Soud shledal žalobu důvodnou, neboť skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, je částečně – pokud jde o otázku krácení dotace poskytnuté z Národního fondu právě z důvodu překročení limitů výdajů na mzdy stanovených v Podmínkách realizace Projektu – v rozporu se spisy (§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.), a dále je napadené rozhodnutí částečně založeno na nesprávném právním posouzení (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). Soud proto zrušil napadené rozhodnutí jednak pro rozpor zjištěného skutkového stavu se spisy, jednak pro nezákonnost, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V něm bude správní orgán vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
45. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalobci žádné náklady řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno

zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze 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 14. července 2021

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu

