



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Ryby a soudkyň Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Ludmily Sandnerové ve věci

žalobce: **Státní fond životního prostředí České republiky**, IČO 00020729
sídlem Kaplanova 1931/1, 148 00 Praha 11

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 9. 2018 č. j. 40858/18/5000-10470-706239,

takto:

- I. Rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 12. 9. 2018 č. j. 40858/18/5000-10470-706239 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalobci se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též „*městský soud*“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalované Odvolací finanční ředitelství potvrdilo rozhodnutí Finančního úřadu pro hlavní město Prahu (dále též „*správce daně*“) ze dne 22. 8. 2017 č. j. 6625747/17/2000-31471-110614 (dále též „*platební výměr I.*“) a č. j. 6625134/17/2000-31471-110614 (dále též „*platební výměr II.*“). Platebními výměry správce daně vyměřil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně, a to platebním výměrem I. do Národního fondu ve výši 102 000 Kč, a platebním výměrem II. do státního rozpočtu ve výši 18 000 Kč, v obou případech podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015 (dále též „*zákon o rozpočtových pravidlech*“), jelikož žalobce jako zadavatel veřejné zakázky nazvané „*Nastavení efektivní komunikace s klienty SFŽP ČR*“ zadávané jako nadlimitní otevřené řízení porušil zásadu transparentnosti a zákaz diskriminace a požadoval doklady k prokázání splnění kvalifikačních předpokladů v rozporu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*zákon o veřejných zakázkách*“).

2. Žalobce proti platebním výměrům i napadenému rozhodnutí brojí podanou žalobou. Vznesené námitky lze rozdělit do následujících žalobních bodů.
3. V *prvním žalobním bodu* žalobce namítá, že se žalovaný nevypořádal s odvolacími námitkami a přesvědčivě neodůvodnil výrok napadeného rozhodnutí.
4. V *druhém žalobním bodu* žalobce poukazuje na to, že správce daně neprokázal, že by žalobce na financování 15 % podílu projektu, obdržel ze státního rozpočtu jakékoli další peněžní prostředky, nebo jimi v okamžiku úhrady faktur disponoval, neboť toto financování má původ ve vlastních příjmech žalobce a nezahrnuje prostředky žádného vnějšího rozpočtu. Na tuto část financování žalobce neobdržel žádnou finanční podporu, proto vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně z nich s uložení odvodu do státního rozpočtu, jehož součástí nikdy nebyly a ani z něj nebyly poskytnuty, považuje žalobce za rozporné s právními předpisy. Žalobce podle zákona o rozpočtových pravidlech má oddělené prostředky od prostředků státního rozpočtu a nehospodář s prostředky státního rozpočtu, nýbrž s prostředky vlastními. Žalobce nesouhlasí s porušením rozpočtové kázně podle Zprávy o daňové kontrole, k porušení rozpočtové kázně z prostředků státního rozpočtu okamžikem úhrady faktury dochází pouze u organizačních složek státu, za které je v daném případě žalobce mylně zaměňován a staven jim na roveň. Žalobce je podle § 28 zákona o rozpočtových pravidlech samostatnou právnickou osobou, hospodář s prostředky státního fondu. Rozpočet žalobce se řadí mezi veřejné rozpočty, ale není součástí žádné kapitoly státního rozpočtu, jedná se o tzv. mimorozpočtový fond. Příjmy a výdaje žalobce nejsou příjmy a výdaji státního rozpočtu ve smyslu § 6 a 7 zákona o rozpočtových pravidlech. Příjmy žalobce z dotací nejsou příjmem státního rozpočtu, nýbrž příjmem žalobce jako právnické osoby. V případě porušení rozpočtové kázně u prostředků přijatých formou dotace ze státního rozpočtu je žalobce povinen provést odvod zpět do státního rozpočtu. V případě porušení rozpočtové kázně u prostředků státního fondu jako jiných peněžních prostředků státu není zákonem stanovena povinnost odvést takové prostředky do státního rozpočtu, odkud je přijal. Žalobce nesouhlasí se žalovaným, že hospodář s majetkem státu v postavení organizační složky státu, od kterého by bylo možné dále odvozovat pravidla financování žalobce jako organizační složky státu. Úprava hospodaření organizačních složek státu na žalobce nedopadá, jeho činnost se řídí zvláštním zákonem. Podle žalobce došlo k situaci, že prostředky byly odvedeny do jiného rozpočtu, než z jakého pocházely. Jiné peněžní prostředky státu ze zdrojů státního fondu jako fondu mimorozpočtového nelze označit pro účely postihu za jejich neoprávněné použití za peněžní prostředky státního rozpočtu nebo poskytnuté ze státního rozpočtu a ukládat odvod z porušení rozpočtové kázně jako organizační složce státu.
5. Ve *třetím žalobním bodu* žalobce namítá, že jako příjemce dotace obdržel finanční podporu v rámci financování 85% z kapitoly státního rozpočtu poskytovatele dotace ponížené o část nevyplacené dotace ve výši 299 880 Kč, žádné další prostředky žalobci jako podpora poskytnuty nebyly.
6. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě ji navrhl zamítnout. Odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a obsah spisového materiálu. Konstatoval, že v § 44a zákona o rozpočtových pravidlech není přímo uvedena povinnost odvodu neoprávněně použitých jiných peněžních prostředků státu státním fondem (žalobcem), neboť tento není organizační složkou státu, ani příspěvkovou organizací. Z důvodu uvedeného legislativního nedostatku je u neoprávněného použití jiných peněžních prostředků státu u státního fondu nutno postupovat analogicky, jako ve všech shodných případech (tj. organizačních složek

státu a příspěvkových organizací), uložením odvodu do státního rozpočtu. Je tomu tak proto, že konstatování porušení rozpočtové kázně bez povinnosti odvodu jde proti smyslu právní úpravy, což zjevně nebylo úmyslem zákonodárce, ve všech ostatních případech, v nichž zákon definuje porušení rozpočtové kázně, stanoví povinnost odvodu. Ustanovení § 28 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech týkající se státních fondů upravuje analogii užitou správcem daně. Žalobcem aplikovaný výklad zákona o rozpočtových pravidlech by vedl k absurdní situaci, kdy by mu nebylo možno vyměřit odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně, i přes případně prokázané porušení rozpočtové kázně. Došlo by tím ke svévoli v rámci použití jiných peněžních prostředků státu žalobcem. K namítanému krácení poskytnuté dotace ve výši 299 880 Kč žalovaný uvedl, že poskytovatel dotace v podnětu k zahájení řízení k prošetření podezření na porušení rozpočtové kázně adresovanému správci daně uvedl, že v daném případě nedošlo k nevyplacení části dotace, správce daně by o takovém postupu musel být podle § 13e odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech vyrozuměn, k čemuž ovšem nedošlo. Podle žalovaného nedošlo podle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech k nevyplacení části dotace, jak namítl žalobce, nýbrž poskytovatel pouze pozastavil výplatu části dotace v rámci Monitorovací zprávy č. 3, v rámci závěrečné monitorovací zprávy tuto pozastavenou částku nakonec vyplatil.

7. Žalovaný dne 25. 3. 2021 doplnil své vyjádření a odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2021 č. j. 3 Afs 203/2019-43, který dopadá na napadené rozhodnutí ohledně posouzení platebního výměru II., jímž byl žalobci vyměřen odvod do státního rozpočtu, nikoli však v rozsahu posouzení platebního výměru I., kterým byl vyměřen odvod do Národního fondu.
8. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 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.). Městský soud rozhodl o věci samé bez nařízení jednání, jelikož žalovaný s takovým vyřízením věci výslovně souhlasil, žalobce se ve lhůtě stanovené soudem nevyjádřil (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), souhlasil proto konkludentně.
9. Ze správního spisu vyplývají tyto rozhodné skutečnosti:
10. Na základě žádosti ze dne 25. 1. 2010 o finanční podporu z operačního programu „*Lidské zdroje a zaměstnanost*“ na realizaci projektu „*Optimalizace řízení interních a externích procesů na SFŽP*“ (dále též „*projekt*“) žalobce obdržel od Ministerstva vnitra České republiky jako poskytovatele (dále též „*poskytovatel*“) finanční prostředky podle podmínek použití prostředků pro realizaci projektu včetně příloh s dodatky. Řídícím orgánem pro projekt bylo Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. Cílem projektu bylo zvýšení kvality a efektivity vybraných vnitřních procesů prostřednictvím provedení jejich analýzy a následné optimalizace. Na projekt byly schváleny prostředky v celkové výši maximálně 29 496 500 Kč, z toho maximálně 25 072 025 Kč z prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie, tj. ve výši 85 % z celkových způsobilých výdajů projektu, a maximálně 4 424 475,00 Kč z ostatních veřejných prostředků žadatele na část národního spolufinancování, tj. 15 % z celkových způsobilých výdajů na realizaci projektu. Při realizaci projektu jako veřejné zakázky byl žadatel povinen postupovat podle zákona o veřejných zakázkách, a pravidel stanovených Metodickým pokynem pro zadávání zakázek projektu.
11. Dne 5. 5. 2016 správce daně z podnětu Ministerstva práce a sociálních věcí nazvaného „*Předání podkladů k prošetření podezření na porušení rozpočtové kázně dle zákona č. 218/2000*“

Sb., o rozpočtových pravidlech“ (dále též „*Podnět*“) dne 30. 9. 2014 pod č. j. 2014/63954-817 zahájil u žadatele daňovou kontrolu (protokol o zahájení daňové kontroly ze dne 5. 5. 2016 č. j. 3875148/16/2000-31471-107923).

12. Ze zprávy o daňové kontrole ze dne 17. 8. 2017 č. j. 4254170/17/2000-31471- 110614 (dále též „*zpráva o daňové kontrole*“) vyplývá, že v rámci realizace veřejné zakázky na služby s názvem „*Nastavení efektivní komunikace s klienty SFŽP ČR*“ zadávané jako nadlimitní otevřené řízení žadatel jako zadavatel veřejné zakázky: a) nestanovil dílčí hodnotící kritérium „*Kvalita nabídky*“ řádně a jednoznačně, nepostupoval proto podle § 6 zákona o veřejných zakázkách, podle kterého byl povinen dodržovat zásady transparentnosti a zákaz diskriminace a stanovit kritéria hodnocení jednoznačným a srozumitelným způsobem, b) požadoval k prokázání technických kvalifikačních předpokladů kromě jiného i předložení certifikátu systému řízení kvality projektů ČSN EN ISO 10006:2004, přičemž takovýto požadavek není ve vztahu k předmětu zakázky odůvodněný a nelze jej považovat za zákonný podle § 56 odst. 2 až 5 zákona o veřejných zakázkách, ve vztahu k posuzované zakázce je diskriminační a neoprávněný. Uvedené jednání vedlo k neoprávněnému použití poskytnutých peněžních prostředků v rozporu s § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech, a tím k porušení rozpočtové kázně podle 44 odst. 1 písm. a) a b) téhož zákona.
13. V návaznosti na závěry porušení rozpočtové kázně obsažené ve zprávě o daňové kontrole správce daně vyměřil žadateli odvod platebním výměrem I. do národního fondu ve výši 102 000 Kč podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech za porušení rozpočtové kázně neoprávněným použitím peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu; a platebním výměrem II., do státního rozpočtu ve výši 18 000 Kč podle § 44 odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech za porušení rozpočtové kázně neoprávněným užitím jiných peněžních prostředků státu. Proti platebním výměrům podal žalobce odvolání.
14. O podaném odvolání rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím, jímž oba platební výměry potvrdil. Konstatoval, že u předmětné veřejné zakázky nebylo stanoveno dílčí hodnotící kritérium „*Kvalita nabídky*“ řádně a jednoznačně a dále bylo požadováno předložení certifikátu ČSN EN ISO 10006:2004, jež je vzhledem k předmětu veřejné zakázky neodůvodněné. Tímto došlo k porušení zásady transparentnosti a zásady zákazu diskriminace podle § 6 zákona o veřejných zakázkách, což vedlo k neoprávněnému použití příslušných peněžních prostředků ve smyslu § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech, a zároveň k porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. a) a písm. b) téhož zákona. Správce daně tak přistoupil ke stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně dle § 44a odst. 4 písm. c) téhož zákona, tj. ve výši, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň. Odvolatel byl v rámci realizace projektu povinen jako veřejný zadavatel při zadávání veřejné zakázky postupovat v souladu se zákonem o veřejných zakázkách a současně byl povinen dodržovat pravidla stanovená příslušným Metodickým pokynem. Ze zákona o rozpočtových pravidlech vyplývá, že k porušení rozpočtové kázně dojde mj. okamžikem neoprávněného použití jiných peněžních prostředků státu či neoprávněným použitím poskytnutých peněžních prostředků, a to mj. výdejem peněžních prostředků, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem. V okamžiku porušení rozpočtové kázně rovněž nastává povinnost dotčenou částku odvést zpět do státního rozpočtu, respektive Národního fondu, a to formou odvodu za porušení rozpočtové kázně, včetně penále. Skutková podstata porušení rozpočtové kázně je v šetřeném případě naplněna provedením výdeje jiných peněžních prostředků a peněžních

prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, kterým byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, tedy i jakákoli povinnost stanovená zákonem o veřejných zakázkách. Vzhledem k tomu, že pravidla stanovená tímto zákonem jsou taktéž pravidly, jež upravují způsob nakládání s prostředky ze státního rozpočtu a z národního fondu, je nedodržení zákona o veřejných zakázkách podle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech porušením rozpočtové kázně.

15. Městský soud vycházel z této právní úpravy v rozhodném znění:
16. Podle § 44 odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech *porušením rozpočtové kázně je neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu.*
17. Podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech *porušením rozpočtové kázně je neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.*
18. Podle § 3 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech *pro účely tohoto zákona se rozumí jinými peněžními prostředky státu peněžní prostředky státních finančních aktiv, příspěvkových organizací, státních fondů a fondů organizačních složek státu.*
19. Podle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech *pro účely tohoto zákona se rozumí neoprávněným použitím peněžních prostředků státního rozpočtu, jiných peněžních prostředků státu, prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, jejich výdej, jehož provedením byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty, porušení účelu nebo podmínek, za kterých byly prostředky zařazeny do státního rozpočtu nebo přesunuty rozpočtovým opatřením a v rozporu se stanoveným účelem nebo podmínkami vydány; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.*
20. Podle § 44a odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech *organizační složka státu, která porušila rozpočtovou kázeň, je povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu, jestliže porušila rozpočtovou kázeň*
 1. *podle § 44 odst. 1 písm. a) tím, že neoprávněně použila peněžní prostředky státního rozpočtu podle § 44 odst. 2 písm. i),*
 2. *podle § 44 odst. 1 písm. a) tím, že neoprávněně použila peněžní prostředky svých mimorozpočtových fondů,*
 3. *podle § 44 odst. 1 písm. d), f), g) a h).*
21. Podle § 28 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech *pro finanční zabezpečení zvlášť stanovených úkolů a hospodaření s prostředky pro ně určenými se zřizují státní fondy jako právnické osoby. Každý státní fond se zřizuje zákonem.*
22. Podle § 28 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech *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.*
23. Podle § 54 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o majetku státu“), *státní rozpočtové organizace zřízené zvláštním právním předpisem (včetně ministerstev a jiných správních úřadů a orgánů státu, hospodařících s rozpočtovými prostředky) nebo zřízené,*

popřípadě řízené podle dosavadních předpisů ústředními orgány, okresními úřady a školskými úřady, jakož i Úřad pro ochranu osobních údajů, Úřad pro zahraniční styky a informace a státní organizace Správa úložišť radioaktivních odpadů, které ve vztahu k majetku (§ 8) dosud vykonávaly právo hospodaření, popřípadě právo společného hospodaření nebo prozatímní správu podle dosavadních předpisů, jsou počínaje dnem nabytí účinnosti tohoto zákona organizačními složkami (§ 3).

24. Před vlastním vypořádáním žalobních námitek městský soud připomíná, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu soudy nemusí nutně reagovat na každý dílčí argument uvedený v žalobě. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014 č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby soud v odůvodnění rozhodnutí postihl všechny stěžejní námitky účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i reakce na některé dílčí a související námitky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014 č. j. 7 Afs 85/2013-33). Soud rovněž může pro stručnost odkázat na část odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, s nímž se ztotožní. Podle Ústavního soudu, „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvrácení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (viz náleze ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; viz též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015 č. j. 9 As 221/2014-43, ze dne 29. 3. 2013 č. j. 8 Afs 41/2012-50, ze dne 6. 6. 2013 č. j. 1 Afs 44/2013-30, ze dne 3. 7. 2013 č. j. 1 As 17/2013-50, či ze dne 25. 2. 2015 č. j. 6 As 153/2014-108). Stejně závěry se vztahují i k rozhodování správního orgánu druhého stupně. Městský soud tudíž zcela v intencích ustálené rozhodovací praxe správních soudů uvádí, že žalovaný nemusel reagovat na každý dílčí argument žalobce, přesto všechny námitky řádně vypořádal.
25. K prvnímu žalobnímu bodu městský soud posoudil napadené rozhodnutí optikou shora zmíněné judikatury, a shledal, že se žalovaný s odvolací argumentací žalobce jako s celkem vypořádal dostatečně. Žalovaný reagoval na všechny stěžejní námitky žalobce a v odpovídajícím rozsahu je vypořádal. Stejně tak městský soud napadené rozhodnutí má za řádně odůvodněné. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, z jakého skutkového stavu orgány finanční správy vyšly, jak vyhodnotily pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudily. Napadené rozhodnutí je rovněž plně srozumitelné. Městský soud připomíná, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže z jeho odůvodnění není seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008 č. j. 7 Afs 212/2006-76). Městský soud po přezkoumání napadeného rozhodnutí pohledem shora připomenuté judikatury dospěl k závěru, že rozhodnutí je náležitě odůvodněno. První žalobní bod proto není důvodný.

26. K *druhému žalobnímu bodu* lze uvést, že v souzené věci je meritem sporu otázka, zda lze uložit žalobci, jenž byl zřízen zvláštním zákonem, odvod za porušení rozpočtové kázně, jako by byl organizační složkou státu.
27. Předně považuje soud za nutné uvést, že žalobce je zřízen zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále též „*zákon o SFŽP*“) jako jiná státní organizace. Podle uvedeného zákona žalobce je samostatnou právnickou osobou s vlastním rozpočtem a není organizační složkou státu, tedy složkou bez právní subjektivity. Žalobce hospodáří samostatně s prostředky, které se sestávají z jeho příjmů, včetně dotací ze státního rozpočtu, sestavuje na každý rozpočtový rok návrh svého rozpočtu v rozsahu celkových příjmů a celkových výdajů. Výdaje žalobce nejsou výdaji státního rozpočtu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2013 č. j. 6 As 72/2012-31).
28. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 2. 2021 č. j. 3 Afs 203/2019-43, na který odkázal žalovaný, dovodil, že „*k tomu, aby byla založena pravomoc orgánů daňové správy uložit stěžovateli (Státnímu fondu životního prostředí, jenž byl žalobcem ve shodném procesním postavení i v tamní věci, pozn. soudu) povinnost stejným způsobem, jako kdyby stěžovatel byl organizační složkou státu, by zde muselo existovat ustanovení zákona, které by takovou aplikaci zákona předvíдалo*“. Nejvyšší správní soud pod bodem [46] zmiňovaného rozsudku shrnul, že žalobci nelze uložit odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech, jako kdyby byl organizační složkou státu, ledaže by bylo prokázáno, že se jedná o výdaje financované dotací ze státního rozpočtu. Tuto skutečnost je žalovaný povinen zohlednit ve svém rozhodnutí. Městský soud v právě projednávané věci závěry zmiňovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu respektoval, neshledal důvod se od nich odchýlit.
29. Podle § 28 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech se na žalobce jako na organizační složku státu hledí pouze ve vztahu k výdajům financovaným dotací ze státního rozpočtu. V posuzovaném případě žalobce tvrdí, že se o takovou situaci nejedná, neboť výdaje, jichž se týká odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu, nebyly financovány dotací ze státního rozpočtu. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dospěl *a contrario* k závěru, že pro veškeré jiné výdaje platí pravidlo opačné, totiž že se na žalobce právní předpisy o hospodaření organizačních složek státu (míněno rozpočtová pravidla a předpisy prováděcí) neuplatní.
30. Dovozovat aplikaci ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech vztahujících se k organizačním složkám státu i na státní fondy nelze ani na základě § 54 odst. 1 zákona o majetku, na nějž žalovaný v napadeném rozhodnutí odkazuje. Toto ustanovení totiž vůbec neupravuje užití rozpočtových pravidel na státní fondy a kromě toho ze své povahy sleduje jiný účel. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 2. 2021 č. j. 3 Afs 203/2019-43 dále pod bodem [34] a násl. judikoval, že „*rozpočtová pravidla, tak i zákon o majetku státu upravují příbuznou problematiku hospodaření státu, jeho organizačních složek a dalších, státem kontrolovaných osob a organizací. Široký pojem hospodaření je však třeba vnímat diferencovaně ve vztahu ke každému z těchto zákonů. Rozpočtová pravidla totiž upravují především fiskální stránku hospodaření, tj. hospodaření s peněžními prostředky zejména prostřednictvím státního rozpočtu (§ 1 rozpočtových pravidel). Zákon o majetku státu se také týká hospodaření státu a jeho organizačních složek, nicméně zde vystupuje do popředí jiný charakter „hospodaření“ – těžištěm je hospodaření ve smyslu správy majetku a nakládání s majetkem státu bez ohledu na povahu či likviditu takového majetku*“. Na základě uvedeného

výkladu dospěl městský soud k závěru, že zákon o majetku státu je doplněním zákona o rozpočtových pravidlech, jehož působnost je *de facto* omezena na fiskální sféru. Pravidla jednoho zákona přitom nelze mechanicky přenášet do „prostředí“ zákona druhého. To platí i pro ustanovení § 54 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech, které taktéž nemůže stanovit obecné pravidlo přesahující do působnosti zákona jiného, v daném případě do zákona o rozpočtových pravidlech, které by bez dalšího do budoucna podřídilo veškeré vyjmenované osoby a organizace, včetně státních fondů režimu organizačních složek státu, a to dokonce navzdory tomu, že pro státní fondy je obsažena vlastní speciální úprava v citovaném ustanovení § 28 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech. Opačný výklad by podle Nejvyššího správního soudu vedl k tomu, že § 28 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech by se *de facto* stal obsoletním ustanovením.

31. Městský soud s ohledem na shora uvedené konstatuje, že v dané věci žalobci nemohl být bez dalšího vyměřen odvod do státního rozpočtu podle pravidel pro organizační složky státu. Žalobce je státním fondem zřízeným příslušným zákonem, má vlastní právní subjektivitu, odlišnou od právní subjektivity státu, je právnickou osobou veřejného práva. Organizační složka státu není právnickou osobou, nemá právní osobnost, není obecně nadána právní subjektivitou. Formulace skutkových podstat, za jejichž splnění může správce daně uložit odvod za porušení rozpočtové kázně, se týkají buď organizačních složek státu (§ 44a odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech), příspěvkových organizací (§ 44a odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech), anebo fyzických osob nebo právnických osob jiných než stát. Jelikož je žalobce osobou odlišnou od státu, může mu být uložen odvod pouze za podmínek, kdy byla naplněna posledně uvedená skutková podstata § 44a odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech, ledaže se jedná o výdaje fondu financované z dotací ze státního rozpočtu. Takové závěry žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvedl.
32. Podle setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu odvod za porušení rozpočtové kázně není sankcí za porušení právní povinnosti, je fiskálním či reparačním opatřením. To potvrzuje například i rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2020 č. j. 9 Afs 4/2018-65, který s poukazem na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2018 sp. zn. 29 ICdo 3/2016, uvedl, že *„[o]dvod má povahu primárně reparační“* a souhlasně citoval z posledně uvedeného usnesení Nejvyššího soudu tu pasáž, podle níž jde v případě odvodu o *„[n]avrácení 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).“* Pokud by byly odvodem odčerpány „vlastní“ prostředky žalobce jako státního fondu a státní rozpočet, respektive Národní fond, by se takto „obohatil“ na úkor žalobce, reparační funkce odvodu by tím byla popřena a naopak by odvod představoval faktickou finanční sankci žalobci.
33. Jelikož orgány finanční správy nesprávně dovodily, že státnímu fondu lze uložit odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech ve vztahu k oběma platebním výměrům, kdy v obou případech dovodily porušení rozpočtové kázně žalobce, jako by byl organizační složkou státu, jedním výrokem napadeného rozhodnutí, v němž nebylo doloženo a odůvodněno, že by příslušné správní výdaje žalobce jako fondu byly hrazeny ze státního rozpočtu, a jsou tak splněny podmínky podle § 28 odst. 3 téhož zákona, městský soud shledal druhý žalobní bod důvodným.

34. Ve *třetím žalobním bodu* žalobce namítal zkrácení poskytnuté dotace o částku 299 880 Kč. Žalobce na podporu svého tvrzení soudu nedoložil žádné relevantní důkazy, ze kterých by výše uvedené tvrzení vyplývalo. Z Podnětu Ministerstva práce a sociálních věcí jako řídicího orgánu nevyplývá, že by došlo k nevyplacení části dotace ze strany poskytovatele. Městský soud ze spisového materiálu nezjistil existenci pravomocného rozhodnutí o nevyplacení části dotace, jak namítá žalobce. Třetí žalobní bod tak není důvodný.
35. Městský soud zrušil napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení žalovaný, vázán právním názorem městského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), zohlední, zda se jednalo o výdaje žalobce financované dotací ze státního rozpočtu.
36. O náhradě nákladů řízení městský soud rozhodl podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Vzhledem k tomu, že žalobce byl ve věci procesně úspěšný, náleží mu právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Jelikož žalobci nevznikly náklady, které by přesahovaly rozsah jeho běžné úřední činnosti, městský soud rozhodl tak, že se mu nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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 21. října 2021

JUDr. Jan Ryba, v. r.
předseda senátu

