



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátu složeném z předsedy Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse a soudců JUDr. Jiřího Derfla a JUDr. Martiny Vernerové ve věci

žalobce: **Statutární město Chomutov**, IČO: 00261891,
sídlem Zborovská 4602, 430 28 Chomutov,
zastoupen JUDr. Tomášem Kindlem, advokátem,
sídlem Blatenská 3218/83, 430 01 Chomutov,

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**,
sídlem Letenská 525/15, 118 10 Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2020, č. j. MF-45006/2016/1203-5,

takto:

I. Žaloba se **zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se včas podanou žalobou domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2020, č. j. MF-45006/2016/1203-5, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzen platební výměr č. 2/2016 Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen

„správce daně“) ze dne 29. 2. 2016, č. j. RRSZ 2782/2016, jímž byl žalobci uložen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 57 008 893 Kč.

Žaloba

2. Žalobce v žalobě uvedl, že důvodem uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně byl způsob losování (obracení kartiček) směřující k vyloučení nadpočetných uchazečů o veřejnou zakázku. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže pravomocně rozhodl, že postup žalobce jako zadavatele mohl vzbudit pochybnosti o transparentnosti způsobu vyloučení nadpočetných uchazečů, a že tato pochybnost postačuje k označení losování za nedostatečně transparentní, ačkoli samotné pochybení prokázáno nebylo. Žaloba žalobce proti tomuto rozhodnutí byla zamítnuta, a stejně tak byla Nejvyšším správním soudem zamítnuta i kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu. Žalobce si je vědom toho, že podle celé řady soudních rozhodnutí je třeba v jiných řízeních z tohoto výsledku (rozhodnutí) vycházet, když například podle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Afs 9/2016 je nutno vycházet z pravomocných rozhodnutí orgánů veřejné moci ohledně problematiky, které se týkají, protože představují věc už vyřešenou (rozhodnutou). Typické dle žalobce je v tomto směru zejména rozhodnutí Krajského soudu v Praze sp. zn. 48 Af 9/2016, podle něhož rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o tom, že byl spáchán správní delikt, je závazné pro každé rozhodování, kde je třeba postup zadavatele posuzovat. Žalobce poukázal na skutečnost, že v řízení o správním deliktu se posuzuje soulad s ustanoveními předpisů o zadávání veřejných zakázek, zatímco v řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně se posuzují do jisté míry jiné aspekty. Nejvyšší správní soud to dle názoru žalobce vyjádřil například v rozhodnutí sp. zn. 10 Afs 86/2017, kde judikoval jistou nezávislost řízení o porušení předpisů o veřejných zakázkách a předpisů o porušení rozpočtové kázně, přičemž dovodil, že odvod za porušení rozpočtové kázně lze uložit, i kdyby nedošlo k porušení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění do 31. 3. 2012 (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), což dle žalobce musí platit i naopak.
3. Podle žalobceva přesvědčení je třeba vycházet z toho, že žalobce realizoval losování směřující k vyloučení nadpočetných uchazečů dne 31. 8. 2010, zatímco smlouva o poskytnutí dotace ze dne 30. 6. 2011 č. CZ.1.09/1.1.00/34.00788 (dále jen „smlouva o poskytnutí dotace“) byla uzavřena až následně, přičemž peníze z dotace byly vyplaceny až po uzavření smlouvy. Podle § 22 odst. 2 písm. b) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění účinném od 30. 12. 2011 (dále obvykle jen „zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů“) sice platilo, že porušením rozpočtové kázně je i porušení právní povinnosti, k němuž došlo ještě před připsáním peněžních prostředků na účet žadatele o dotaci (žalobce), avšak v roce 2011, kdy byla uzavřena smlouva o poskytnutí dotace, zněl § 22 odst. 2 zmiňovaného zákona jinak, přičemž s ohledem na přechodná ustanovení zákona č. 465/2011 Sb. je třeba vycházet z toho, že by měl být aplikován zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění účinném do 29. 12. 2011. V této souvislosti žalobce citoval z důvodové zprávy k zákonu č. 465/2011 Sb., podle které *„nově navržené ustanovení reaguje na potřeby praxe související s tím, že peněžní prostředky jsou poskytovány nejen předem (ex ante), ale i následně (ex post).“* Žalobce dovozoval, že ohledně § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů nejde o nějaké upřesnění nebo zdokonalení stávající právní úpravy, ale o zásadně novou právní úpravu, o zcela novou konstrukci právní fikce pro případ poskytnutí peněžních prostředků následně (ex post). Uvedená právní fikce je dle žalobce použitelná až na vztahy

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

vzniklé od účinnosti zákona č. 465/2011 Sb., tedy od 30. 12. 2011. Uvedenou právní fikci tak není možné použít na případ žalobce, kdy k pochybení nezajištěním úplné transparentnosti výběru uchazeče o veřejnou zakázku došlo v srpnu 2010, následně v červnu 2011 byla uzavřena smlouva o poskytnutí dotace a peníze byly poskytnuty, a teprve dne 30. 12. 2011 byla zavedena výše zmíněná právní fikce umožňující jako porušení rozpočtové kázně hodnotit i jednání, k nimž došlo ještě před připsáním peněžních prostředků na účet žadatele.

Vyjádření žalovaného k žalobě

4. Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. Nejprve zrekapituloval průběh správního řízení, posléze se vyjádřil k žalobní argumentaci. Dle názoru žalovaného podle původního znění § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, účinného do 29. 12. 2011, byl u dotací poskytovaných ex ante dnem porušení rozpočtové kázně den uskutečnění neoprávněného výdaje, a u dotací poskytovaných ex post byl dnem porušení rozpočtové kázně den připsání peněžních prostředků na účet příjemce dotace. Novelizované znění uvedeného ustanovení upravilo právní fikci i porušení „nepeněžní“ povinnosti, tj. porušení povinnosti, při níž nebyly vydány peněžní prostředky, jako porušení rozpočtové kázně. Žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2012, č. j. 1 Afs 59/2012-34, ve kterém se Nejvyšší správní soud zabýval porušením rozpočtové kázně před uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace, přičemž šlo o situaci podobnou případu žalobce, kdy k porušení právní povinnosti příjemcem dotace došlo před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace, přičemž Nejvyšší správní soud dovodil, že i v takovém případě se jedná o porušení rozpočtové kázně. Byť se jednalo o poskytnutí dotace z prostředků státního rozpočtu, tak dle názoru žalovaného jsou závěry zmiňovaného rozsudku použitelné i v nyní posuzované věci. Dle přesvědčení žalovaného nelze v daném případě hovořit o retroaktivitě, neboť v době uzavření smlouvy o dotaci byly nastoleny podmínky, k jejichž splnění se žalobce zavázal, a tato povinnost pak ležela výhradně na něm, přičemž porušení podmínek musí jít k tíži toho, kdo finanční prostředky čerpá.

Replika žalobce

5. Na vyjádření žalovaného reagoval žalobce replikou ze dne 1. 3. 2021, kdy poukázal na skutečnost, že žalovaný počínaje druhou stranou svého vyjádření argumentuje výkladem zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů, avšak v případě žalobce je třeba vycházet z jiného právního předpisu – zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.
6. Dále žalobce zopakoval svou argumentaci důvodovou zprávou k zákonu č. 465/2011 Sb., kdy opět dovodil, že v jeho případě je třeba užít zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění účinném do 29. 12. 2011, přičemž uvedené znění neumožňovalo hodnotit jako porušení rozpočtové kázně situaci žalobce, kdy k pochybení žalobce došlo před uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace.
7. Žalobce upozornil, že žalovaný je nositelem veřejné moci a může dle článku 2 odst. 3 Ústavy České republiky činit jen to, co mu zákon výslovně dovoluje. Není přípustné, aby žalovaný aplikoval znění zákona na situace předcházející účinnosti zákona, neboť je to v případě regulace veřejnoprávních vztahů normami veřejného práva nepřipustné, jelikož

při takové aplikaci by se jednalo o zakázanou pravou retroaktivitu.

Duplika žalovaného

8. Žalovaný reagoval na repliku žalobce podáním ze dne 7. 4. 2021, kdy zdůraznil, že jeho argumentace obsažená ve vyjádření k žalobě se jednoznačně váže k zákonu č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, což je patrné nejen z vlastního obsahu textu vyjádření, ale také ze strany 2 vyjádření, kde ve třetím odstavci zavedl žalovaný pro zmiňovaný zákon textovou zkratku „zákon o rozpočtových pravidlech.“

Triplika žalobce

9. Žalobce v reakci na dupliku žalovaného zopakoval svou žalobní argumentaci, citoval celou důvodovou zprávu k zákonu č. 465/2011 Sb. ohledně § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, kdy opětovně dovozoval stejnou argumentací důvodnost žaloby.

Posouzení věci soudem

10. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez jednání, neboť žalobce a žalovaný nesdělili soudu do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání, ačkoli byli ve výzvě výslovně poučeni, že nevyjádří-li se v dané lhůtě, má se za to, že souhlas s rozhodnutím bez jednání byl udělen.
11. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu s. ř. s., který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlédnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, včetně prekluze daňové povinnosti, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
12. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
13. Soud se postupně zabýval jednotlivými žalobními námitkami. Žalobce namítal poněkud neurčitě, že v řízení o správním deliktu se posuzuje soulad s ustanoveními předpisů o zadávání veřejných zakázek, zatímco v řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně se posuzují do jisté míry jiné aspekty. V té souvislosti žalobce upozornil na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 8. 11. 2017, č. j. 10 Afs 86/2017-42, ve kterém Nejvyšší správní soud dovodil, že odvod za porušení rozpočtové kázně lze uložit, i kdyby k porušení zákona o veřejných zakázkách nedošlo, z čehož žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

dovozoval, že by tento princip měl platit i obráceně, že tedy samotná okolnost, že Úřad pro ochranu hospodářské soutěže shledal, že se žalobce dopustil správního deliktu spočívajícího v porušení zásady transparentnosti dle § 6 zákona o veřejných zakázkách, neznamená, že je možno v jednání, které naplnilo skutkovou podstatu správního deliktu, bez dalšího spatřovat porušení rozpočtové kázně na straně žalobce.

14. Z obsahu předloženého správního spisu soud zjistil, že rozhodnutím předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 12. 5. 2015, č. j. ÚOHS-R125/2014/VZ-11113/2015/322/Dru, byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 31. 3. 2014, č. j. ÚOHS-S757,758,776/2013/VZ-6918/2014/512/PDr, kterým byla uložena žalobci pokuta dle § 120 odst. 2 písm. a) zákona o veřejných zakázkách ve výši 600 000 Kč, a to za spáchání několika správních deliktů naplňujících skutkovou podstatu dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách při zadávání veřejných zakázek. Ze zmiňovaných rozhodnutí plyne, že správní delikt byl shledán v pochybení při zadávání veřejné zakázky „Oddychové a relaxační centrum a Doplnění parkovacích ploch a technické infrastruktury,“ kdy zadavatel (žalobce) nedodržel zásadu transparentnosti podle § 6 zákona o veřejných zakázkách, když před zahájením losování neumožnil zástupci zájemce EUROVIA CS, a. s., zkontrolovat losovací kartičky, a dále když omezení počtu zájemců neprovedl náhodným výběrem losem, protože losující osoba de facto nelosovala z kartiček rozložených na stole, nýbrž pouze v konečné fázi přímo určila 5 kartiček, které otáčela lícem nahoru, přičemž takový postup mohl ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky. Žalobce podal proti rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže žalobu, která byla zamítnuta rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 27. 2. 2018, č. j. 29 Af 50/2015-53. Proti rozsudku Krajského soudu v Brně podal žalobce kasační stížnost, která byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2019, č. j. 10 As 114/2018-47, přičemž Nejvyšší správní soud se ztotožnil s názorem Krajského soudu v Brně i správních orgánů, že v dané věci došlo při zmiňovaném losování k porušení zásady transparentnosti dle § 6 zákona o veřejných zakázkách. V nyní posuzované věci uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně již žalovaný vycházel z výše uvedených rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, Krajského soudu v Brně i Nejvyššího správního soudu. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí ztotožnil s platebním výměrem správce daně, který shledal, že ze strany příjemce dotace (žalobce) došlo k porušení zásady transparentnosti dle § 6 zákona o veřejných zakázkách s tím, že netransparentním losováním se žalobce dopustil porušení čl. XI odst. 1 smlouvy o poskytnutí dotace a čl. 6 odst. 1 písm. c) a čl. 19 Pokynů pro zadávání zakázek, což bylo kvalifikováno jako porušení rozpočtové kázně dle § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Ze smlouvy o poskytnutí dotace soud zjistil, že článek XI odst. 1 stanoví, že příjemce dotace (žalobce) je povinen při realizaci projektu uskutečňovat zadávání veřejných zakázek v souladu s podmínkami stanovenými zákonem o veřejných zakázkách.
15. Soud považuje výše uvedenou žalobní námitku, že žalovaný neměl vycházet při posouzení, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, z rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, za velmi neurčitou, když žalobce nevysvětlil, proč by v jeho konkrétním případě neměl žalovaný vycházet z rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Žalobce neuvedl žádné specifické okolnosti, pro které by závěr Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ohledně porušení § 6 zákona o veřejných zakázkách žalobcem nemohl být použitelný v řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Sám žalobce poukazoval v žalobě na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2017, č. j. 10

Afs 86/2017-42, ve kterém Nejvyšší správní soud konstatoval, že „*instituty porušení rozpočtové kázně a správního deliktu tedy mají různý obsah. Proto závěr Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, že neshledal důvody pro zahájení správního řízení o správním deliktu, bez dalšího neovlivňuje závěr o porušení rozpočtové kázně. Stanovisko úřadu přitom nemohlo mít žádný význam pro rozhodnutí správce daně, žalovaného nebo krajského soudu. (...) Institut porušení rozpočtové kázně se totiž odlišuje od odpovědnosti za správní delikt; je obsahově širší.*“ V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud poukázal na odlišnou právní úpravu správního deliktu dle § 120 odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách oproti porušení rozpočtové kázně dle § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Dle názoru soudu již ze žalobcem uváděného rozsudku Nejvyššího správního soudu jasné plyne, že institut porušení rozpočtové kázně je obsahově širší oproti odpovědnosti za správní delikt, z čehož plyne, že nelze dovozovat, jak to činil bez bližšího vysvětlení žalobce, že by Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže zjištěná porušení zákona o veřejných zakázkách nemohla být použita v řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Ostatně i v žalobcem zmiňovaném rozsudku ze dne 11. 5. 2016, č. j. 4 Afs 9/2016-33, Nejvyšší správní soud v obdobné věci při posouzení porušení rozpočtové kázně ve vztahu k dříve vydanému rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o spáchání přestupku konstatoval, že „*je přesvědčen, že je nutné z pravomocného rozhodnutí orgánu veřejné moci vycházet, neboť tvoří věc rozhodnutou – res iudicata, resp. res administrata.*“

16. Pokud tedy Úřad pro ochranu hospodářské soutěže v nyní posuzované věci shledal, že došlo k porušení zásady transparentnosti dle § 6 zákona o veřejných zakázkách, tak dle názoru soudu mohl správce daně z uvedeného závěru vycházet. Správce daně posoudil, zda porušením § 6 zákona o veřejných zakázkách došlo k porušení rozpočtové kázně, kdy v platebním výměru shledal, že k porušení rozpočtové kázně dle § 22 odst. 2 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů došlo, přičemž správce daně dovodil nejen porušení § 6 zákona o veřejných zakázkách, nýbrž i porušení konkrétních ustanovení smlouvy o poskytnutí dotace, jak bylo podrobněji uvedeno výše. Soud navíc podotýká, že žalovaný se na stranách 5 – 6 napadeného rozhodnutí sám vypořádával s odvolacími námitkami žalobce týkajícími se posouzení transparentnosti losování správcem daně, přičemž je zřejmé, že žalovaný se nespokojil pouze s odkazy na rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, rozsudek Krajského soudu v Brně a rozsudek Nejvyššího správního soudu, ve kterých byla netransparentnost předmětného losování konstatována, nýbrž žalovaný sám s přihlédnutím k odvolacím námitkám argumentoval, že došlo k porušení zásady transparentnosti, přičemž i uvedl odkazy na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu. Uvedenou nekonkrétní žalobní námitku proto soud nepovažuje za důvodnou.
17. Žalobce dále namítal, že správní orgány při posouzení porušení rozpočtové kázně nesprávně vycházely ze znění § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů účinného až od 30. 12. 2011, zatímco správně měly vycházet ze znění účinného do 29. 12. 2011, jelikož netransparentní losování se uskutečnilo v srpnu 2010, smlouva o poskytnutí dotace byla uzavřena v červnu 2011, žalobci peníze z dotace byly poskytnuty až po uzavření smlouvy, tudíž dle žalobce nebylo žádného důvodu, proč by za uvedené situace měl být aplikován zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění novely provedené zákonem č. 465/2011 Sb., tedy ve znění účinném od 30. 12. 2011. Uvedená žalobní námitka tak nastoluje otázku, jaké znění zákona o rozpočtových

pravidlech územních rozpočtů bylo třeba použít v dané věci při posuzování porušení rozpočtové kázně dle § 22 odst. 2 zmiňovaného zákona.

18. Podle § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění účinném do 29. 12. 2011 platilo, že *„neoprávněným použitím peněžních prostředků podle odstavce 1 je jejich použití, kterým byla porušena povinnost stanovená zákonem, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků, nebo porušeny podmínky, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty; dále se jím rozumí i to, nelze-li prokázat, jak byly tyto peněžní prostředky použity.“*
19. Podle § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění účinném od 30. 12. 2011 do 19. 2. 2015 platilo, že *„neoprávněným použitím peněžních prostředků podle odstavce 1 je jejich použití, kterým byla porušena povinnost stanovená právním předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků. Za neoprávněné použití peněžních prostředků podle odstavce 1 se považuje také*
 - a) porušení povinnosti stanovené právním předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků, která souvisí s účelem, na který byly peněžní prostředky poskytnuty,*
 - b) porušení povinnosti stanovené právním předpisem, přímo použitelným předpisem Evropské unie, smlouvou nebo rozhodnutím o poskytnutí těchto prostředků, která souvisí s účelem, na který byly peněžní prostředky poskytnuty, ke kterému došlo před připsáním peněžních prostředků na účet příjemce a které ke dni připsání trvá; den připsání peněžních prostředků na účet příjemce se považuje za den porušení rozpočtové kázně; penále za porušení rozpočtové kázně se počítá ode dne následujícího po dni, do kterého měl příjemce na základě platebního výměru odvod uhradit,*
 - c) neprokáže-li příjemce peněžních prostředků, jak byly tyto prostředky použity.“*
20. Soud považuje za účelné upozornit na relevantní judikaturu vztahující se k problematice retroaktivity právních předpisů.
21. Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 21. 5. 2018, č. j. 2 Afs 366/2017-33, zabýval otázkou, jakou právní úpravu použít v případě posuzování porušení rozpočtové kázně, přičemž konstatoval, že *„rozhodujícím pro posouzení, v jakém znění měl být zákon o rozpočtových pravidlech aplikován, je doba, v níž došlo k poskytnutí dotace, resp. kdy došlo k porušení rozpočtové kázně. Nejvyšší správní soud k tomu dále uvádí, že aplikovat jakoukoli právní úpravu také na právní vztahy vzniklé před její účinností nelze. Opačný postup by byl v rozporu s principem právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo, který v sobě zahrnuje i zákaz retroaktivity (zpětné účinnosti) právních norem, jenž je jedním z esenciálních znaků právního státu. (...) Aplikovat pozdější právní úpravu na právní vztahy vzniklé před nabytím její účinnosti lze pouze u trestných činů nebo u sankcí, které mají trestněprávní povahu. Jak to stanovuje čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější. Uvedené ustanovení nicméně nelze aplikovat na odvod za porušení rozpočtové kázně. Sám stěžovatel uvádí, že odvod nemá trestněprávní povahu, a nelze než s ním souhlasit. Dle konstantní judikatury správních soudů porušení rozpočtové kázně není správním deliktem a stejně tak uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí. (...) Daňové orgány i městský soud tak na věc aplikovaly správnou právní úpravu, když postupovaly podle zákona o rozpočtových pravidlech ve znění účinném v době poskytnutí dotace, resp. porušení rozpočtové kázně.“* Byť se citovaný rozsudek Nejvyššího správního

soudu týkal porušení rozpočtové kázně dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů, tak dle názoru soudu jeho závěry ohledně časové působnosti jsou obecně aplikovatelné i na právní úpravu rozpočtových pravidel územních rozpočtů.

22. Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 25. 11. 2020, č. j. 57 Af 7/2020-45, konstatoval, že *„jednání žalobce nemohlo být kvalifikováno jako porušení rozpočtové kázně podle § 22 odst. 2 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění zákona č. 465/2011 Sb., neboť ten nabyl účinnosti až dne 30. 12. 2011, neboť musí být porušení rozpočtové kázně subsumováno pod právní normu, která byla účinná v době, kdy k porušení rozpočtové kázně došlo.“*
23. Krajský soud v Brně se v rozsudku ze dne 15. 12. 2021, č. j. 31 Af 44/2019-687, zabýval okamžikem porušení rozpočtové kázně dle § 22 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, přičemž konstatoval, že *„pro určení, jaká právní úprava se vztahovala k projednávanému případu, je nutné identifikovat, ke kterému okamžiku došlo k porušení rozpočtové kázně. Již jen z logiky věci vyplývá, že aby došlo k porušení rozpočtové kázně, musí být peněžní prostředky nejdříve poskytnuty. Stejně tak to vyplývá také z jazykového výkladu příslušných ustanovení, která mluví o neoprávněném použití peněžních prostředků. Pokud by peněžní prostředky nebyly nejdříve poskytnuty, nemohly by být neoprávněně použity. Na okraj krajský soud dodává, že v souladu s tímto výkladem je také aktuální znění zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, jehož § 22 odst. 2 upřesňuje, že dnem porušení rozpočtové kázně je den, kdy byly poskytnuté peněžní prostředky neoprávněně použity nebo den jejich připsání na účet příjemce u dotací poskytovaných zpětně.“*
24. Soud se ztotožňuje s výše zmiňovanou judikaturou a v poměrech posuzované věci konstatuje, že mezi účastníky bylo nesporné, že k porušení zásady transparentnosti žalobcem a k uzavření smlouvy o poskytnutí dotace došlo před novelizací zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, provedenou zákonem č. 465/2011 Sb., účinnou od 30. 12. 2011. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že peníze z dotace byly žalobci poskytnuty ve třech platbách, které byly připsány na účet žalobce. Z jednotlivých výpisů z účtu je zřejmé, že částka 89 090 953,13 Kč byla připsána na účet žalobce dne 12. 4. 2012, další dvě částky byly připsány na účet žalobce dne 21. 11. 2013. S přihlédnutím k výše citované judikatuře soud shledal, že v posuzované věci měl být § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech aplikován ve znění účinném od 30. 12. 2011, jelikož peníze z dotace byly poskytnuty žalobci až po novelizaci zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů účinné od uvedeného data, tedy k porušení rozpočtové kázně došlo až po novelizaci zákonem č. 465/2011 Sb. K porušení rozpočtové kázně z logiky věci nemohlo dojít dříve, než žalobci byly peníze z dotace připsány na účet, jelikož je pojmově vyloučeno hovořit o neoprávněném použití finančních prostředků dříve, než tyto prostředky byly vůbec poskytnuty. V tomto směru soud zcela souhlasí s výše citovaným rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 15. 12. 2021, č. j. 31 Af 44/2019-687. Rovněž ostatní výše citovaná judikatura klade důraz na poskytnutí dotace jako na okamžik porušení rozpočtové kázně. Soud podotýká, že přechodná ustanovení v čl. IV. zákona č. 465/2011 Sb. nestanovila žádná pravidla, ze kterých by například vyplývalo, že pokud dojde k porušení povinnosti, ve kterém je shledáno porušení rozpočtové kázně, před účinností zákona č. 465/2011 Sb., tak je třeba použít právní úpravu před novelizací. Soud proto dovozuje, že v posuzované věci bylo třeba užít § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění účinném od 30. 12. 2011, byť vlastní pochybení

žalobce (netransparentní losování) nastalo před novelizací a stejně tak smlouva o poskytnutí dotace byla uzavřena před zmíněnou novelizací.

25. Ostatně ze správního spisu plyne, že ke smlouvě o poskytnutí dotace byl dne 20. 9. 2013 uzavřen dodatek č. 1, ve kterém se žalobce a poskytovatel dotace dohodli na změně čl. XXI. smlouvy o poskytnutí dotace, který upravoval porušení rozpočtové kázně, přičemž je zřejmé, že nový článek XXI. upravuje porušení rozpočtové kázně stejným způsobem jako § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech ve znění účinném od 30. 12. 2011. Je tak zřejmé, že smyslem uvedeného smluvního dodatku bylo mimo jiné uvedení smluvních ustanovení o porušení rozpočtové kázně do souladu s novelizovaným zákonem o rozpočtových pravidlech ve znění účinném od 30. 12. 2011.
26. Soud shledal, že správce daně ve výroku platebního výměru a posléze i v odůvodnění uvedl, že odvod za porušení rozpočtové kázně byl uložen dle § 22 odst. 2 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění účinném v době porušení rozpočtové kázně. Soud podotýká, že § 22 odst. 2 písm. b) se v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů objevil až s novelizací účinnou od 30. 12. 2011, provedenou zákonem č. 465/2011 Sb., z čehož je zřejmé, že správce daně použil k posouzení porušení rozpočtové kázně správné znění § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Žalovaný v napadeném rozhodnutí de facto aproboval postup správce daně. Žalovaný sice v napadeném rozhodnutí nezmiňuje přímo § 22 odst. 2 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, nicméně na straně 9 napadeného rozhodnutí reprodukuje část ustanovení § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů rovněž ve znění, které bylo účinné až od 30. 12. 2011. Soud proto nemohl přisvědčit žalobcově námitce, že správce daně i žalovaný při posouzení porušení rozpočtové kázně použili nesprávné znění zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.
27. Soud shledal, že závěr správních orgánů, že ze strany příjemce dotace (žalobce) došlo k porušení zásady transparentnosti dle § 6 zákona o veřejných zakázkách s tím, že netransparentním losováním se žalobce dopustil porušení čl. XI odst. 1 smlouvy o poskytnutí dotace, nebyl ze strany žalobce jakkoli zpochybněn, nýbrž žalobní argumentace směřovala k tomu, že správce daně i žalovaný užili při posouzení porušení rozpočtové kázně žalobcem nesprávné znění zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Za této situace nepovažoval soud za potřebné, aby se blíže vyjadřoval k předmětnému losování, které bylo shledáno netransparentním. Soud proto v tomto směru odkazuje na správné závěry správce daně a žalovaného v jejich rozhodnutích.
28. Pro úplnost soud považuje za účelné doplnit, že ve shodě s žalovaným zastává názor, že § 22 odst. 2 ve znění účinném do 29. 12. 2011 je z hlediska daného porušení rozpočtové kázně žalobcem obsahově stejné ve vztahu ke znění účinnému od 30. 12. 2011. Žalobce obsáhle citoval z důvodové zprávy k zákonu č. 465/2011 Sb., kdy dovozoval, že se jedná o novou právní úpravu, kdy zákon konstruuje zcela novou právní fikci pro případ poskytnutí peněžních prostředků následně (ex post) s tím, že tuto fikci není možné použít na porušení rozpočtové kázně žalobcem, které nastalo před datem 30. 12. 2011. Žalobce tedy de facto dovozoval, že v jeho případě se nemůže jednat o porušení rozpočtové kázně, když smlouva o dotaci byla uzavřena a peníze poskytnuty až poté, co žalobce porušil § 6 zákona o veřejných zakázkách netransparentním losováním. S takovým názorem žalobce se však soud nemůže ztotožnit.

29. V důvodové zprávě k zákonu č. 465/2011 Sb. se k novelizaci § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů uvádí, že *„zákon stanoví pro peněžní prostředky poskytované ex post právní fikci, že při porušení stanovených povinností nastává porušení rozpočtové kázně dnem připsání peněžních prostředků na účet příjemce, čímž je definován okamžik, kdy vzniká povinnost provést odvod za porušení rozpočtové kázně (připsáním peněžních prostředků na účet příjemce dochází k jejich neoprávněnému použití na úhradu neoprávněného výdaje, resp. k nesplnění povinnosti související s poskytnutím peněžních prostředků).“* Dle názoru soudu uvedená právní fikce slouží k určení okamžiku, kdy dojde k porušení rozpočtové kázně v případě, že peněžní prostředky jsou poskytnuty ex post, když v předchozím znění § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, účinném do 29. 12. 2011, nebyl definován pro takové případy okamžik porušení rozpočtové kázně, což však dle přesvědčení soudu nelze vykládat tím způsobem, že by § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění účinném do 29. 12. 2011 neumožňoval dovodit porušení rozpočtové kázně v takových případech, kdy k porušení zákonné či smluvní povinnosti příjemcem dotace dojde dříve, než je uzavřena smlouva o poskytnutí dotace. Již výše citovaná judikatura, vztahující se k předchozí právní úpravě, shledávala porušení rozpočtové kázně ke dni poskytnutí dotace, přesněji připsání peněz na účet žalobce.
30. Kromě výše citované judikatury soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2012, č. j. 1 Afs 59/2012-34, který se zabýval otázkou, zda je možné shledat porušení rozpočtové kázně v jednání, ke kterému došlo v době před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace. Jednalo se rovněž o porušení zásady transparentnosti při losování, přičemž Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„stěžovatel v kasační stížnosti napadá postup správce daně zejména pro jeho údajnou retroaktivitu, kterou spatřuje jednak v tom, že mu byl stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně z důvodu pochybení při zadávání veřejné zakázky, k němuž však došlo ještě před vydáním rozhodnutí Ministerstva dopravy o poskytnutí dotace. Dále stěžovatel považuje za projev nepřipustné retroaktivity, že jeho pochybení při zadávání veřejné zakázky je dovozováno na základě výkladu náležitostí „losovaček“ prováděných podle zákona o veřejných zakázkách, k němuž dospěla soudní judikatura teprve v nedávné době. (...) Výklad stěžovatele, že v důsledku právě uvedeného na něj byly zpětně uvaleny povinnosti, kterým již nebyl schopen dostát, však považuje zdejší soud za zavádějící. Stěžovateli totiž plynula povinnost postupovat při zadávání předmětné zakázky podle zákona o veřejných zakázkách přímo z § 2 odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Příslušné části rozhodnutí Ministerstva dopravy o poskytnutí dotace, které stanovily, že je stěžovatel jako příjemce dotace povinen postupovat při zadávání veřejných zakázek podle zákona o veřejných zakázkách, pouze deklarovaly již existující povinnost.“*
31. Soud si je vědom toho, že výše citovaný judikát se týkal porušení rozpočtové kázně dle § 44 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, přičemž se judikát vztahoval k zákonu č. 40/2004, o veřejných zakázkách, který byl k datu 1. 7. 2006 zrušen zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, dle kterého probíhalo zadávání veřejné zakázky v nyní posuzované věci. Ve zmiňovaném judikátu se navíc jednalo o peníze poskytnuté ze státního rozpočtu, nicméně výše citované závěry Nejvyššího správního soudu jsou použitelné i v nyní posuzované věci. Soud v tomto směru opětovně poukazuje na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2012, č. j. 1 Afs 59/2012-34, kde Nejvyšší správní soud dovodil, že čerpání dotací z rozpočtu Evropské unie a z jednotlivých státních rozpočtů členských států by se mělo řídit stejnými principy, přičemž poukázal na

judikaturu Soudního dvora Evropské unie, ze které plyne, že za dodržení všech podmínek dotací jsou výlučně odpovědní příjemci podpor. Dle názoru soudu obdobně lze dovodit, že i čerpání dotací z územních rozpočtů by se mělo řídit stejnými principy.

32. Porušení rozpočtové kázně žalobcem je tudíž dovoditelné i ze znění zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů účinného do 29. 12. 2011. V případě žalobce se jedná o porušení zásady transparentnosti, tedy porušení § 6 zákona o veřejných zakázkách a porušení smluvní podmínky uvedené v čl. XI odst. 1 smlouvy o poskytnutí dotace, kde je zakotvena povinnost příjemce dotace (žalobce) postupovat při realizaci projektu v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. S přihlédnutím k výše citovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2012, č. j. 1 Afs 59/2012-34, soud konstatuje, že žalobci plynula povinnost postupovat při zadávání předmětné zakázky podle zákona o veřejných zakázkách přímo z § 2 odst. 2 písm. c) tohoto zákona, jelikož žalobce jakožto územní samosprávný celek je veřejným zadavatelem. Článek XI odst. 1 smlouvy o poskytnutí dotace, který stanovil, že je žalobce jako příjemce dotace povinen postupovat při zadávání veřejných zakázek podle zákona o veřejných zakázkách, pouze deklaroval již existující povinnost.
33. Žadatel o dotaci (žalobce) musel a měl v případě dodatečného uzavření smlouvy o dotaci počítat s tím, že nese odpovědnost za zákonnost celého postupu při zadávání veřejné zakázky, a že pokud po uzavření smlouvy o poskytnutí dotace vyjde najevo dřívější porušení zákonné či smluvní povinnosti, může to mít za následek stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Ze smlouvy o poskytnutí dotace jednoznačně plyne podmínka, že dotace je poskytována za předpokladu, že postup žalobce při realizaci celého projektu byl v souladu se zákonem o veřejných zakázkách. Proto musel být žalobce srozuměn s tím, že v případě budoucího zjištění nezákonného postupu při zadávání veřejných zakázek může dojít ke stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně.
34. Skutečnosti uváděné soudem v několika předchozích odstavcích jsou uváděny již jen na okraj pro dokreslení situace, že i v případě, kdy by měl být aplikován § 22 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění účinném do 29. 12. 2011, by bylo shledáno porušení rozpočtové kázně žalobcem.
35. Žalobce ve své replice namítal, že žalovaný ve vyjádření k žalobě nesprávně argumentoval zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů, zatímco na věc se vztahuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Soud nepovažuje tuto námitku za důvodnou, když je zřejmé, že žalovaný v článku I. svého vyjádření zavedl zkratku „zákon o rozpočtových pravidlech“ ve vztahu k zákonu č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, přičemž v dalších částech svého vyjádření pracoval žalovaný již s uvedenou zkratkou. Soud neshledal, že by žalovaný kdekoli ve svém vyjádření argumentoval ustanoveními zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů.
36. Žalobu vyhodnotil soud v mezích uplatněných žalobních bodů jako zcela nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
37. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti dle obsahu soudního spisu nevznikly, proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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.

Ústí nad Labem 18. července 2022

Ing. Mgr. Martin Jakub Brus, v. r.
předseda senátu