



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Karly Cháberové a Jana Kratochvíla ve věci

žalobce: **Státní fond životního prostředí České republiky**
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 31. 7. 2017, č. j. 33346/17/5000-10480-703694,

takto:

- I. Rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství ze dne 31. 7. 2017, č. j. 33346/17/5000-10480-703694, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalobci se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým Odvolací finanční ředitelství (dále jen „žalovaný“) zamítlo jeho odvolání proti platebnímu výměru č. 4380856/2016 ze dne 19. 5. 2016, č. j. 4380856/16/2000-31471-109992 (dále jen „platební výměr ze dne 19. 5. 2016“), který vydal Finanční úřad pro hlavní město Prahu (dále jen „správce daně“). Uvedeným platebním výměrem správce daně žalobci vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 121 201,00 Kč.

2. Ze správního spisu k dané věci vyplynulo, že Ministerstvo vnitra schválilo žalobci jeho žádost o finanční podporu z Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost (dále jen „OP LZZ“) pro realizaci projektu „Nastavení systému řízení a rozvoje zdrojů na SFŽP“, reg. č. CZ.1.04/4.1.00/48.00018. Zároveň mu vydalo Podmínky použití prostředků pro realizaci projektu ze dne 22. 2. 2010, včetně přílohy č. 1 „Rozpočet projektu“ a přílohy č. 2 „Přehled monitorovacích indikátorů“ (dále jen „Podmínky“). K podmínkám byly vydány celkem 4 dodatky.
3. Na projekt byly schváleny prostředky v celkové výši maximálně 11 466 000,00 Kč, z toho maximálně 9 746 100,00 Kč z prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie, tj. ve výši 85 % výše celkových způsobilých výdajů projektu, a maximálně 1 719 900,00 Kč z ostatních veřejných prostředků příjemce na část národního spolufinancování, tj. 15 % výše z celkových způsobilých výdajů.
4. Při realizaci projektu byl žalobce povinen postupovat v souladu se zákonem č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“) a s pravidly stanovenými Metodickým pokynem pro zadávání OP LZZ, ve verzi účinné v rozhodném období (dále jen „Metodický pokyn“).
5. Dne 19. 1. 2016 zahájil správce daně u žalobce daňovou kontrolu protokolem č. j. 181031/16/2000-31471-107747 (dál jen „protokol o zahájení daňové kontroly“). Žalobce byl seznámen s výsledkem kontrolního zjištění dne 25. 4. 2016, o čemž byl sepsán protokol o ústním jednání č. j. 3351894/16/2000-31471-107747 (dále jen „protokol o ústním jednání ze dne 25. 4. 2016“) a téhož dne byla daňová kontrola ukončena projednáním zprávy o daňové kontrole č. j. 3352092/16/2000-31471-107747 ze dne 25. 4. 2016 (dále jen „zpráva o daňové kontrole“).
6. Dle obsahu zprávy o daňové kontrole žalobce v rámci realizaci veřejné zakázky na služby „Zpracování popisu pozic a kompetenčního modelu, včetně zpracování personální strategie a systému hodnocení“ zadávané v otevřeném řízení (dále jen „veřejná zakázka 001“) nedodržel povinnost uchovávat veškeré dokumenty související s realizací projektu v souladu s platnými právními předpisy. Tímto jednáním žalobce porušil podmínku stanovenou částí II bodem 17 Podmínek. Dále bylo zjištěno, že vymezení technických kvalifikačních předpokladů neodpovídalo předmětu veřejné zakázky, čímž byl porušen § 56 odst. 7 písm. c) zákona o veřejných zakázkách.
7. Dále žalobce v rámci realizace veřejné zakázky na služby „Implementace pilotních vzdělávacích aktivit“ zadávané v otevřeném řízení (dále jen „veřejná zakázka 002“) nezveřejnil dodatečné informace týkající se předmětné veřejné zakázky na stránkách www.esfcr.cz, čímž porušil § 49 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách. Obdobného pochybení se žalobce dopustil i v rámci realizace veřejné zakázky na služby „Implementace pilotních vzdělávacích aktivit – vzdělávání v oblasti legislativy a právních předpisů“ zadávané v otevřeném řízení (dále jen „veřejná zakázka 005“).
8. Výše popsané jednání vedlo k neoprávněnému použití jiných peněžních prostředků státu a k neoprávněnému použití poskytnutých peněžních prostředků ve smyslu § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), a tím k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. a) a b) rozpočtových pravidel.

9. V důsledku konstatování porušení rozpočtové kázně vydal správce daně platební výměr ze dne 19. 5. 2016, který se týkal porušení rozpočtové kázně ve vztahu k prostředkům poskytnutých ze státního rozpočtu, a dále platební výměr č. 4380781/2016, jenž stanovil odvod za porušení rozpočtové kázně ohledně prostředků, které žalobce vynaložil na národní spolufinancování daného projektu. Platební výměr č. 4380781/2016 byl potvrzen rozhodnutím žalovaného č. j. 33344/17/5000-10480-703694, proti němuž žalobce podal samostatnou správní žalobu, která je vedena u zdejšího soudu pod sp. zn. 14 Af 11/2017.
10. Žalobce podal dne 20. 6. 2016 proti platebním výměrům společné odvolání, v němž namítal, že u veřejných zakázek 001, 002 a 005 nebyly použity prostředky ze státního rozpočtu, ale z jeho vlastního rozpočtu. Správce daně měl při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně přihlédnout ke skutečnosti, že žalobci poskytovatel nevyplatil prostředky v plné výši, neboť v opačném případě byl žalobce sankcionován dvakrát. Žalobce nesouhlasí, že porušil svou povinnost zveřejnit dodatečné informace, neboť tyto informace zveřejnil na svém webovém profilu.
11. Žalovaný odvolání zamítl žalobou napadeným rozhodnutím s odůvodněním, že žalobce hospodaří s majetkem státu v postavení organizační složky a jeho peněžní prostředky jsou jinými peněžními prostředky státu dle § 3 písm. c) rozpočtových pravidel. Příslušné odůvodnění obsahuje zpráva o daňové kontrole, technický kvalifikační předpoklad u veřejné zakázky 001 byl nepřiměřený a příslušné informace nebyly zveřejněny na webové stránce www.esfcr.cz. V případě odvodu za porušení rozpočtové kázně se nejedná o správní trestání, a proto se zde neuplatní princip retroaktivity in mitius.

II. Obsah žaloby

12. Žalobce v žalobě nejprve vyjadřuje nesouhlas se závěrem žalovaného, že je organizační složkou státu z hlediska rozpočtování. Naopak tvrdí, že jeho rozpočet náleží do soustavy veřejných rozpočtů České republiky, které tvoří státní rozpočet, rozpočty územních samosprávných celků a mimorozpočtové fondy. Podle § 2a zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o SFŽP“) žalobce sestavuje návrh svého rozpočtu na následující rozpočtový rok nejméně v rozsahu celkových příjmů a výdajů na základě částky sdělené Ministerstvem financí a předkládá ho vládě prostřednictvím Ministerstva životního prostředí. V rámci této částky v něm stanoví též částku, kterou se bude podílet na financování programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. Tento podíl se týká prostředků, které žalobce poskytuje jako finanční podporu příjemcům dotací právě ze svého rozpočtu. Jedná se o prostředky ve smyslu § 3 písm. c) rozpočtových pravidel, které jsou odděleny od prostředků státního rozpočtu. Tuto skutečnost žalovaný nebere v úvahu.
13. Vláda předkládá návrh rozpočtu žalobce spolu s návrhem na tentýž rok ke schválení Poslanecké sněmovně. Rozpočet žalobce však není součástí žádné kapitoly státního rozpočtu, a stojí tedy mimo něj. Rozpočet žalobce je součástí státního rozpočtu pouze ve smyslu státního rozpočtu jako souhrnu finančních dokumentů projednávaných a schvalovaných Poslaneckou sněmovnou. Vládní návrh zákona o státním rozpočtu je předkládán s dokumentací, která v jedné ze svých příloh popisuje hospodaření veřejných rozpočtů, jichž je součástí jak státní rozpočet, tak rozpočet státních fondů. Pokud by byl rozpočet žalobce schodkový, tento schodek by pokryly prostředky ze zůstatku na jeho běžném účtu. Z rozpočtu žalobce jsou vynakládány i finanční prostředky spojené s realizací vlastních projektů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. Žalobce

rovněž připomíná, že zůstatek jeho finančních prostředků koncem kalendářního roku nepropadá, jako je tomu ve státním rozpočtu.

14. K okamžiku vzniku porušení rozpočtové kázně žalobce uvádí, že dle § 44 odst. 1 a § 3 písm. e) rozpočtových pravidel je tímto okamžikem skutečné použití veřejných prostředků. Okamžik vzniku porušení rozpočtové kázně uvedený ve zprávě o daňové kontrole jako úhrada faktur ze strany příjemce je proto nesprávný. Ke vzniku porušení rozpočtové kázně u prostředků státního rozpočtu okamžikem úhrady faktur dochází pouze u organizačních složek státu, za něž je žalobce mylně zaměňován.
15. Žalobce odmítá, že by byl organizační složkou státu. Organizační složky státu hospodaří s prostředky státního rozpočtu, které jim stanoví správce kapitoly v rámci rozpočtu kapitoly. Nejedná se o samostatnou právnickou osobu a její jednání je třeba připisovat státu. Žalobce je naopak samostatnou právnickou osobou, která hospodaří s prostředky ze státního fondu. Jedná se o tzv. mimorozpočtový fond. Příjmy žalobce z dotací, např. z dotací ze státního rozpočtu, nejsou příjmy státního rozpočtu, ale příjmy státního fondu 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, odkud je přijal. V případě porušení rozpočtové kázně u prostředků státního fondu jako jiných peněžních prostředků státu není povinnost odvést takové prostředky do státního rozpočtu zákonem stanovena.
16. Odkaz na § 44 odst. 3 rozpočtových pravidel v bodě 29 napadeného rozhodnutí je nepřipadný, neboť § 44 odst. 1 a 2 téhož zákona se týkají výlučně prostředků státního rozpočtu.
17. Žalobce při hospodaření s majetkem státu ve smyslu § 54 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetku ČR“) postupuje shodně podle ustanovení platných pro organizační složky. Z uvedeného však nevyplývá, že na žalobce dopadá úprava zákona o majetku ČR obsažená v části první, § 3 až 7 tohoto zákona, která se týká vystupování státu v právních vztazích a postavení, zřizování a zániku organizačních složek státu. Žalobce nemohl použít jiné prostředky státního rozpočtu ve smyslu § 44 odst. 2 písm. i) rozpočtových pravidel, neboť takovými prostředky nedisponoval. Dle žalobce § 44 odst. 1 rozpočtových pravidel nepředvídá uložení odvodu pro státní fondy.
18. K problematice hospodaření se svým majetkem žalobce předkládá Směrnici Ministerstva životního prostředí č. 6/2017 ze dne 30. 3. 2017, č. j. 778/M/17.
19. K bodům 33 až 36 napadeného rozhodnutí žalobce uvádí, že byly kráceny prostředky proplacené nejen v rámci VZ 001, ale rovněž VZ 002 a 005. Po přezkoumání konkrétních finančních toků je nesporné, že s využitím § 14e rozpočtových pravidel došlo k ponížení způsobilých výdajů ze strany poskytovatele dotace, a to navzdory skutečnosti, že poskytovatel dané ponížení nazval jako ponížení o výdaje „nezpůsobilé“. Zákon nerozlišuje výdaje způsobilé a nezpůsobilé a taktéž je irelevantní, že poskytovatel opomenul informovat správce daně o krácení dotace. Žalobce nesouhlasí, že v souvislosti s krácením dotace dle § 14e rozpočtových pravidel mělo být vydáno pravomocné rozhodnutí.
20. Žalovaný byl povinen zohlednit skutečnost, že při použití vlastních prostředků žalobce je vznik porušení rozpočtové kázně možné datovat až ke dni, kdy žalobce prostředky

skutečně přijal na vlastní účet. Prostředky, které byly použity na úhradu faktur, jsou prostředky vlastní, a tudíž jejich použití nezakládá vznik porušení rozpočtové kázně.

21. Ohledně nezveřejnění informací žalobce opakuje, že podle bodu 3 Metodického pokynu měl povinnost zveřejnit na webových stránkách www.esfcr.cz pouze oznámení o zahájení zadávacího řízení, což žalobce učinil. K vytýkanému porušení § 49 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách žalobce uvádí, že splnil i tuto povinnost zveřejnit dodatečné informace. Hlavním cílem zákonného institutu je umožnit všem potenciálním uchazečům seznámit se zadávacími podmínkami, k čemuž slouží profil zadavatele, viz § 17 písm. w) zákona o veřejných zakázkách. Tento cíl byl splněn, neboť na profilu zadavatele byly veškeré zadávací podmínky zveřejněny.
22. Zákon vyžaduje využívání profilu zadavatele, nikoliv konkrétních webových stránek. Zveřejňování na stránkách www.esfcr.cz představuje pro žalobce administrativní zátěž bez přínosu pro průběh zadávacího řízení, čemuž nasvědčuje i fakt, že již ve verzi 1. 6. Metodického pokynu platné od 15. 8. 2012 tato povinnost odpadla.
23. Žalobce rovněž upozorňuje, že v daném případě měla být aplikována obecná zásada práva trestního, dle níž se trestnost činu posuzuje podle pozdějšího zákona, pokud je to pro pachatele příznivější. Žalobce doplňuje, že dotčené veřejné zakázky byly zadávány na pozadí četných legislativních změn, které probíhaly právě s cílem zvýšit transparentnost zadávacích řízení, a to i posílením významu profilu zadavatele.
24. Žalobce žádá, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
25. V doplnění žaloby ze dne 13. 12. 2017 žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 72/2012-31, a opakuje, že jeho rozpočet je oddělen od státního rozpočtu. Žalobce tedy vynaložil vlastní prostředky na spolufinancování projektu a neobdržel je ze státního rozpočtu, jak vyplývá z jeho účetnictví.

III. Vyjádření žalovaného

26. Žalovaný ve vyjádření k žalobě považuje za nesporné, že žalobce je zvláštní právnickou osobou zřízenou zákonem o SFŽP, nikoliv organizační složkou státu či příspěvkovou organizací. Dále je dle jeho názoru nutno na žalobce nahlížet v rámci odvodu za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu jinak než v případě odvodu za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu.
27. V prvním případě žalobce hospodařil s prostředky ve výši maximálně 1 719 900 Kč z ostatních veřejných prostředků žalobce na část národního spolufinancování, přičemž měl postavení osoby hospodařící s jinými peněžními prostředky státu v souladu s § 3 písm. c) rozpočtových pravidel. Pokud se tedy žalobce dopustil neoprávněného použití jiných peněžních prostředků státu dle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel, dopustil se rovněž porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Je pravda, že § 44a rozpočtových pravidel přímo nestanoví povinnost odvodu neoprávněně použitých jiných peněžních prostředků státu státním fondem, neboť státní fond není organizační složkou státu ani příspěvkovou organizací. Žalovaný je však přesvědčen, že se jedná o legislativní nedostatek, který je nutno překlenout za použití analogie, neboť pouhé konstatování porušení rozpočtové kázně bez povinnosti odvodu jde proti smyslu právní úpravy. Žalovaný v této souvislosti odkazuje na § 28 odst. 3 rozpočtových pravidel.

28. Výklad žalobce by nadto vedl k absurdní situaci, kdy by mu nebylo možné vyměřit odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně, čímž by došlo k absolutní svévoli v rámci použití jiných peněžních prostředků státu žalobcem. Žalovaný se domnívá, že na prostředky, jimiž žalobce disponuje na základě § 2 zákona o SFŽP, je nutno nahlížet jako na jiné prostředky státu v souladu s § 3 písm. c) rozpočtových pravidel.
29. Ve druhém případě, tedy v rámci prostředků ve výši maximálně 9 746 100 Kč z prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z Národního fondu, má žalobce postavení příjemce dotace – právnické osoby. Pokud se tedy dopustí neoprávněného použití těchto poskytnutých prostředků dle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel, je nutno shledat porušení rozpočtové kázně uvedené v § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona.
30. Poskytovatel dotace v daném případě neaplikoval § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, což sám potvrdil ve svém podnětu k zahájení řízení k prošetření podezření na porušení rozpočtové kázně. Správce daně by nadto v souladu s § 13e odst. 2 rozpočtových pravidel musel být o takovém postupu vyrozuměn, což se však nestalo. Z toho důvodu žalovaný na případ žalobce neužil § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel.
31. Ohledně pochybení spočívajícím v nezveřejnění dodatečných informací na webových stránkách žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46.
32. Žalovaný žádá, aby soud žalobu zamítl.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

33. Soud o věci rozhodl bez nařízení ústního jednání postupem podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť účastníci takový postup soudu akceptovali.
34. Soud dle § 75 s. ř. s. přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
35. Dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.
36. Podle § 28 odst. 3 rozpočtových pravidel 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.
37. Podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel porušením rozpočtové kázně je neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.
38. Dle § 44 odst. 2 písm. f) rozpočtových pravidel pro účely postihu za neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a poskytnutých ze státního rozpočtu a nakládání s odvody za toto neoprávněné použití se peněžní prostředky státního rozpočtu a poskytnuté

ze státního rozpočtu člení na prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z Národního fondu.

39. Dle § 54 odst. 1 zákona o majetku ČR státní 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 právnickými 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 (...).
40. Soud nejprve považuje za vhodné upřesnit, že nyní projednávaná žaloba směřuje proti napadenému rozhodnutí, resp. platebnímu výměru ze dne 19. 5. 2016, kterým správce daně žalobci vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 121 201,00 Kč. V tomto případě byly žalobci poskytnuty prostředky ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z Národního fondu v souladu s § 44 odst. 2 písm. f) rozpočtových pravidel, a žalobce měl proto postavení příjemce dotace – právnické osoby.
41. Ze zákona o rozpočtových pravidlech vyplývá, že příjemce dotace je při úhradě odvodu za neoprávněné použití peněžních prostředků povinen rozlišovat zdroje financování. Zákon o rozpočtových pravidlech v § 44a odst. 3 stanoví, že fyzická osoba nebo právnická osoba jiná než stát, která porušila rozpočtovou kázeň, je povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně do
- a) státního rozpočtu, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky podle § 44 odst. 2 písm. j), nebo jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. i) nebo j),
- d) Národního fondu, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky poskytnuté z Národního fondu, nebo tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky podle § 44 odst. 2 písm. d) nebo f) 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 nebo jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. i) nebo j).
42. Důvodová zpráva k novele zákona o rozpočtových pravidlech, 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“.

43. Lpění na rozlišování zdroje financování zdůraznil také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 2. 2021, č. j. 3 Afs 203/2019 – 43, která se týkala skutkově obdobné věci a totožných účastníků řízení. V tomto rozsudku kasační soud v bodu 20 uvedl, že *„veškerá kasační argumentace směřuje vůči povinnosti stěžovatele uhradit odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu, netýká se však jemu uložené povinnosti k zaplacení odvodu do Národního fondu. Jelikož obsah kasační stížnosti do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale logicky i obsah rozsudku soudu, proto se také Nejvyšší správní soud v níže uvedeném právním posouzení věci nezabývá otázkou odvodu za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu.“*
44. V citovaném rozsudku, který musí městský soud ctít, Nejvyšší správní soud konstatoval, že § 54 odst. 1 zákona o majetku ČR nezakládá pravomoc k uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně státním fondům, protože (1) rozsah aplikace pravidel pro organizační složky státu přímo upravuje § 28 odst. 3 rozpočtových pravidel a (2) § 54 odst. 1 zákona o majetku ČR výslovně neupravuje užití rozpočtových pravidel na žalobce a kromě toho ze své povahy sleduje jiný účel.
45. K prvé podmínce přitom podotkl, že podmínkou aplikace § 28 odst. 3 rozpočtových pravidel je, aby byly správní výdaje státního fondu financovány z dotací ze státního rozpočtu (viz bod 31). Uvedené pravidlo se uplatní právě jen na tento typ výdajů a na žádný jiný (viz bod 33), přičemž v případě uložení povinnosti odvodu do státního rozpočtu je nesporné, že se o takovou situaci nejedná, neboť příslušné výdaje, jichž se týká odvod za porušení rozpočtové kázně, nebyly financovány dotací ze státního rozpočtu.
46. A uvedené dle soudu nastává také v případě uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu. Národní fond definuje § 37 rozpočtových pravidel jakožto 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 námořního a rybářského fondu, b) peněžních prostředků přechodového nástroje (Transition Facility), c) peněžních prostředků finančních mechanismů, které jsou České republice svěřeny na základě mezinárodních smluv, včetně úroků z nich a d) peněžních prostředků svěřených České republice z Fondu solidarity Evropské unie. Cíle 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.
47. Poskytnutí finančních prostředků z Národního fondu přitom není na místě považovat za dotaci ze státního rozpočtu, neboť se jedná pouze a jen o dotaci z Národního fondu. Tomu svědčí také § 37 odst. 6 rozpočtových pravidel, dle kterého při poskytování dotací z Národního fondu podle odstavce 1 a řízení o jejich odnětí se postupuje podle § 14 až 15 obdobně (...). Zákon tedy výslovně hovoří o poskytování dotací z Národního fondu, nikoli dotací ze státního rozpočtu. A uvedenému také svědčí, že peněžní prostředky Národního fondu netvoří pouze finanční prostředky státního rozpočtu.
48. Soud tedy shledal, že výdaje, jichž se v dané věci týká odvod za porušení rozpočtové kázně, nebyly financovány dotací ze státního rozpočtu. A jak konstatoval kasační soud ve shora citované věci sp. zn. 3 Afs 203/2019, pro veškeré jiné výdaje platí – dle výše zmíněného

argumentu a contrario – pravidlo opačné, totiž že se na státní fondy právní předpisy o hospodaření organizačních složek státu (míněno rozpočtová pravidla a předpisy provádějící) neuplatní.

49. Ztotožnění odvodu za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu a Národního fondu v případě žalobce ostatně naznačil také kasační soud ve shora citované věci, kdy v bodu 44 uvedl následující: *„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 (zdůraznění přidáno soudem).“*
50. Soud tedy, vázán názory kasačního soudu vyřčenými v rozsudku sp. zn. 3 Afs 203/2019, na jehož argumentaci dále odkazuje, v daném případě shledal, že žalovaný nemohl aplikovat § 28 odst. 3 rozpočtových pravidel a stanovit odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu, ledaže by prokázal, že dotčené finanční prostředky byly žalobci hrazeny ze státního rozpočtu. To se však v daném případě nestalo.
51. K § 54 odst. 1 zákona o majetku ČR pak soud dodává, že uvedené ustanovení nestanoví a nemůže stanovit obecné pravidlo přesahující do působnosti zákona jiného (rozpočtových pravidel), které by bez dalšího do budoucna podržilo veškeré vyjmenované osoby a organizace (včetně státních fondů) režimu organizačních složek státu. Opačný výklad by vedl k tomu, že § 28 odst. 3 rozpočtových pravidel by se de facto stal obsoletním ustanovením. V podrobnostech soud odkazuje na body 27 – 44 rozsudku sp. zn. 3 Afs 203/2019, v němž se kasační soud uvedenou otázkou dopodrobna zabýval.
52. Na základě výše uvedeného soud uzavírá, že žalobci jakožto státnímu fondu nemohl být při neoprávněném použití finančních prostředků vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně dle § 44a rozpočtových pravidel do Národního fondu.
53. S ohledem na výše předestřenou argumentaci pak soud neshledal nezbytným zabývat se námitkou zpochybňující okamžik vzniku porušení rozpočtové kázně. Pouze okrajem soud uvádí, že z § 3 písm. e) rozpočtových pravidel vyplývá, že k porušení rozpočtové kázně dojde okamžikem neoprávněného použití jiných peněžních prostředků státu či neoprávněným použitím poskytnutých peněžních prostředků, a to mj. výdejem peněžních prostředků, jehož provedení byla porušena povinnost stanovená právním předpisem. Pouze pokud by žalobce byl jednak příjemcem dotace ze státního rozpočtu a jednak hospodařil s jinými peněžními prostředky státu, tak by správce daně nepochybil, když by v souladu s § 3 písm. e) rozpočtových pravidel okamžik porušení rozpočtové kázně spojil s výdejem finančních prostředků na úhradu faktur.
54. Ke konkrétním důvodům pro vyměření odvodu v dané věci soud uvádí následující.
55. Mezi stranami není sporu o tom, že žalobce v případě veřejných zakázek 002 a 005 zveřejnil na webových stránkách www.esfcr.cz vyhlášení těchto veřejných zakázek a jejich výsledek. Postupoval tak v souladu s bodem 2.3.3. a 2.3.4. Metodického pokynu, podle něhož je zadavatel povinen uveřejnit výzvu a výsledek zadávacího řízení na webových

stránkách www.esfcr.cz. V případě veřejné zakázky 002 však žalobce nezveřejnil dodatečné informace č. 3 až 5 a u veřejné zakázky 005 dodatečné informace č. 1 až 5.

56. Dle § 49 odst. 3, věty třetí zákona o veřejných zakázkách platí, že „zadavatel vždy uveřejní dodatečné informace, včetně přesného znění žádosti, též způsobem, jakým poskytl přístup k zadávací nebo kvalifikační dokumentaci, který umožňuje dálkový přístup“. Z uvedené citace je zřejmé, že zadavatel je povinen zveřejňovat dodatečné informace stejným způsobem, jakým zveřejnil zadávací a kvalifikační dokumentaci, v nyní řešeném případě tedy zveřejněním na webových stránkách www.esfcr.cz. Vzhledem k tomu, že dle spisového materiálu a žaloby dodatečné informace tímto způsobem zveřejněny nebyly, žalobce nesplnil povinnost stanovenou právním předpisem, v důsledku čehož došlo k porušení rozpočtové kázně.
57. Na uvedeném nemůže nic změnit ani žalobcova polemika nad účelností takového postupu. Soud v této souvislosti připomíná, že na dotaci není právní nárok a její poskytnutí ze státního rozpočtu je de facto dobrou vůlí státu, která musí být na druhé straně vyvážena přísnými podmínkami, které zavazují jejího příjemce. Závažnost porušení povinnosti pak nemůže mít vliv na určení, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, ale promítne se pouze do úvahy správce daně ohledně výše odvodu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33). V řešeném případě správce daně stanovil za porušení povinnosti zveřejnit dodatečné informace odvod ve výši 1 % z částek dotace, které byly použity na financování veřejných zakázek 002 a 005.
58. Stejně tak v daném případě nebylo na místě použití pozdější právní úpravy, která by byla pro žalobce příznivější, a to s ohledem na skutečnost, že odvod za porušení rozpočtové kázně není dle ustálené judikatury trestní sankcí. Soud v této souvislosti odkazuje na výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 5 As 95/2014-46, podle něhož *„porušení rozpočtové kázně však správním deliktem není a stejně tak uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí. Byť se v souvislosti s odvodem za porušení rozpočtové kázně běžně hovoří o jeho sankčním charakteru, neznamená tento přívlastek bez dalšího, že jde o sankci trestní povahy, na kterou by bylo možné aplikovat zákonné instituty určené pro oblast správního trestání (...) či snad jiné zásady, které pro oblast správních deliktů dovodily správní soudy a Ústavní soud především analogií z oblasti trestního práva. V širším slova smyslu je totiž sankcí ve smyslu konstrukce právních norem jakýkoli negativní následek spojený s porušením primární povinnosti právní normy. Sankci v tomto širším slova smyslu pak od sankce v užším slova smyslu (tj. sankce trestní) odlišuje mj. cíl sankce. Přitom především cíl odvodu za porušení rozpočtové kázně, který je peněžitým plněním, jenž je příjmem státního rozpočtu [§ 2 odst. 1 a § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu], je jiný, než jaký je cíl trestní sankce. Tímto hlavním cílem je navrátit zpět do státního rozpočtu prostředky, které nebyly využity za účelem a v souladu s podmínkami, které stát (či Evropská unie) pro čerpání těchto prostředků stanovil. Jestliže totiž dotace, v rámci níž jsou soukromým subjektům poskytovány veřejné finanční prostředky, nebyla zcela nebo z části využita ve prospěch stanovené priority, není důvod, aby tyto prostředky zůstávaly v rukou soukromého subjektu. Proto následkem nevyužití dotace pro stanovený účel či její použití v rozporu s předem určenými podmínkami je povinnost tuto dotaci (i třeba jen z části) vrátit tak, aby tyto prostředky mohly opět sloužit svému původnímu účelu“* (obdobně srovnej výše uvedené usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 291/2017-33).
59. S ohledem na právě řečené tedy soud shrnuje, že žalovaný nepochybil, když daný případ posoudil dle právní úpravy platné a účinné v době porušení rozpočtové kázně a nepřihlédl

k pozdější verzi Metodického pokynu; pro takový postup totiž v případě porušení rozpočtové kázně nebyl dán prostor.

60. Konečně se soud zabýval námitkou tvrzeného dvojího postihu za porušení týchž povinností – jednak krácením dotace ze strany poskytovatele a jednak stanovením odvodu za porušení rozpočtové kázně. Tuto námitku soud shledal důvodnou.
61. Dle § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel jsou ke konstatování porušení rozpočtové kázně a k vyměření odvodů za porušení rozpočtové kázně příslušné finanční úřady. Poskytovateli dotace zákon tuto kompetenci nesvěřuje, ale toliko ho opravňuje k podání podnětu příslušnému finančnímu úřadu, pokud má podezření, že příjemce svým jednáním naplnil skutkovou podstatu porušení rozpočtové kázně. Zároveň však platí, že před předáním dané věci k prošetření finančnímu úřadu má poskytovatel možnost dle § 14e rozpočtových pravidel nevyplatit část peněžních prostředků, které mohou být dotčeny porušením rozpočtové kázně. V takovém případě se do plnění povinnosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně započítá nevyplacená částka peněžních prostředků v souladu s § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel.
62. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že v dané věci nebylo možné postupovat dle § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel, neboť nebylo vydáno pravomocné rozhodnutí o nevyplacení peněžních prostředků určených k realizaci projektu ve smyslu § 14e rozpočtových pravidel. Svůj postoj rovněž odůvodňoval odkazem na podněty zaslané Ministerstvem vnitra a Ministerstvem práce a sociálních věcí, v nichž tyto orgány shodně uvedly, že poskytovatel dotaci nekrátil na základě § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel.
63. S ohledem na obsah správního spisu je však nepochybné, že žalobci nebyly vyplaceny v plném rozsahu částky peněžních prostředků, které uvedl v žádosti o platbu č. 3, 4 a 5. Ministerstvo vnitra v Dopisech o výsledku ověření žádosti o platbu ze dne 10. 10. 2012, 2. 12. 2013 a 1. 4. 2015 uvedlo, že žalobci nebyly vyplaceny částky v plné výši, neboť se jednalo o nezpůsobilé výdaje.
64. Soud na tomto místě připomíná, že okamžikem pravomocného rozhodnutí o poskytnutí dotace ve smyslu § 14 rozpočtových pravidel vzniká příjemci dotace dle nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 nárok na čerpání dotace v souladu s jejím předpokládaným účelem. Rozhodnutím o poskytnutí dotace vzniká příjemci subjektivní právo, že mu při dodržení všech podmínek budou až na výjimečné případy [srov. např. § 15 odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel] peněžní prostředky ve stanovených termínech vyplaceny.
65. Z uvedeného vyplývá, že poskytovatel není oprávněn bez dalšího označit část výdajů za nezpůsobilé (a jako takové je nevyplatit), ale k takovému rozhodnutí může přistoupit, pouze pokud se v souladu s § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel domnívá, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. Ze správního spisu je přitom zřejmé, že poskytovatel dotace právě tímto způsobem postupoval; v Dopisech o výsledku ověření žádosti o platbu ze dne 10. 10. 2012 a 2. 12. 2013 se podává, že vykázané výdaje byly posouzeny jako nezpůsobilé za porušení Metodického pokynu, a v Dopise o výsledku ověření žádosti o platbu ze dne 1. 4. 2015 poskytovatel odkázal na závěry veřejnoprávní kontroly č. 123/2013, v nichž bylo žalobci vytýkáno porušení týchž povinností, pro které mu správce daně stanovil odvod za porušení rozpočtové kázně. V posledně jmenovaném dopise je nadto uvedeno poučení, že „proti nevyplacení dotace či její části/krácení (na základě ust. § 14e zákona č. 218/2000 Sb.,

rozpočtová pravidla) je možné do 15 dnů od doručení tohoto oznámení podat námitku poskytovateli (...)“.

66. S ohledem na právě řečené tedy neobstojí tvrzení, že poskytovatel žalobci dotaci „nekrátil“ ve smyslu zákona o rozpočtových pravidlech, ale pouze ji „snížil“ o nezpůsobilé výdaje. Zákon o rozpočtových pravidlech totiž nerozlišuje mezi způsobilými a nezpůsobilými výdaji, ale pouze umožňuje poskytovateli nevyplatit část prostředků, pokud je příjemce použil v rozporu s podmínkami dotačního rozhodnutí. Na uvedeném nemůže nic změnit ani to, že poskytovatel v daném případě formálně nevydal rozhodnutí dle § 14e rozpočtových pravidel (včetně odůvodnění), o němž by následně informoval žalobce a správce daně. Z hlediska § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel je totiž podstatné, že poskytovatel nevyplatil žalobci část finančních prostředků z důvodu porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek (o které žalobce žádal na základě žádostí o platbu č. 3, 4, a 5); správce daně měl proto povinnost k tomuto krácení přihlídnout a nevyplacené částky započítat do odvodu za porušení rozpočtové kázně.

V. Závěr

67. Žalobce se svými námitkami tedy uspěl; městský soud proto zrušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
68. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšný žalobce by měl právo na náhradu nákladů řízení. Soud však neshledal, že by žalobci vznikly nějaké náklady, které by přesahovaly rozsah jeho běžné úřední činnosti. Soud proto 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 (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

Praha 28. května 2021

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D. v. r.
předseda senátu