



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Státní fond dopravní infrastruktury**, se sídlem Sokolovská 1955/278, Praha 9, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2021, č. j. 5 Af 44/2017-78,

**t a k t o :**

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

**Odůvodnění:**

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 6. 9. 2017, č. j. 38765/17/5000-10470-703359, žalovaný zamítl žalobcem podané odvolání a potvrdil rozhodnutí Finančního úřadu pro hlavní město Prahu (dále jen „správce daně“) ze dne 14. 7. 2016, č. 5350158/2016, č. j. 5350158/16/2000-31471-109991, kterým byl žalobci vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu ve výši 66 150 Kč, a rozhodnutí správce daně ze dne 14. 7. 2016, č. 5350420/2016, č. j. 5350420/16/2000-31471-109991, kterým byl žalobci vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu ve výši 374 850 Kč, a to podle § 139 a § 147 zákona č. 280/2009, daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“).

II.

[2] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 28. 6. 2021, č. j. 5 Af 44/2017-78, žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Městský soud konstatoval, že vázán názory Nejvyššího správního soudu vyřčenými v rozsudku ze dne 19. 2. 2021, 3 Afs 203/2019-43, který se týkal skutkově obdobné věci, v daném případě shledal, že žalovaný nemohl aplikovat § 28 odst. 3 rozpočtových pravidel a stanovit žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu i Národního fondu, ledaže by prokázal, že dotčené finanční prostředky byly žalobci hrazeny ze státního rozpočtu. To se však v daném případě nestalo.

[4] Městský soud se dále zdůraznil, že vzhledem k tomu, že žalobci jakožto státnímu fondu nemohl být vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 44a rozpočtových pravidel do státního rozpočtu nebo do Národního fondu ani v případě neoprávněného použití finančních prostředků, nezabýval se již tím, zda k porušení rozpočtové kázně v nyní posuzované věci došlo či nikoliv. I kdyby totiž žalobce porušil zásadu zákazu diskriminace stanovenou v § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, resp. i kdyby došlo k porušení rozpočtové kázně, nebylo by možné žalobci odvod za porušení této rozpočtové kázně uložit, neboť příslušné správní výdaje žalobce nebyly hrazeny ze státního rozpočtu, a nebyly tudíž splněny podmínky podle § 28 odst. 3 rozpočtových pravidel.

[5] Městský soud dále uvedl, že shledal důvodnou taktéž námitku tvrzeného dvojího postihu za porušení týchž povinností – jednak krácením dotace ze strany poskytovatele podle § 14e rozpočtových pravidel a jednak stanovením odvodu za porušení rozpočtové kázně. Ze správního spisu je totiž zřejmé, že poskytovatel dotace nevyplatil žalobci část finančních prostředků z důvodu porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek (o které žalobce žádal); správce daně měl proto v souladu s § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel povinnost k tomuto krácení přihlédnout a nevyplacené částky započítat do odvodu za porušení rozpočtové kázně.

### III.

[6] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti předně vymezil, že rozsudek městského soudu napadá toliko v části týkající se odvodu do Národního fondu. V části týkající se odvodu do státního rozpočtu stěžovatel v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2021, č. j. 3 Afs 203/2019-43, souhlasil s tím, že státnímu fondu nebylo možné vyměřit odvod do státního rozpočtu.

[8] Podle stěžovatele jsou v projednávané věci klíčové následující tři otázky: 1. Lze státnímu fondu vyměřit za porušení rozpočtové kázně odvod do Národního fondu? 2. Je shledané porušení stran technických kvalifikačních předpokladů dodavatele spočívající v požadavku na prokázání praxe 10 let, resp. 5 let porušením rozpočtové kázně? 3. Jaký vliv má v posuzovaném případě krácení dotace, tedy nevyplacení části dotace ze strany

pokračování

poskytovatele na stanovenou povinnost odvodu? Vzhledem k tomu, že městský soud na první otázku odpověděl záporně, neměl se již vyjadřovat k dalším dvěma otázkám. Městský soud se však rovněž vyjádřil ke třetí otázce, aniž by se současně zabýval tím, zda v souvislosti s ní došlo k porušení rozpočtové kázně.

[9] Stěžovatel rovněž nesouhlasil se závěrem městského soudu o tom, že státnímu fondu nelze vyměřit odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu. Konkrétně nesouhlasil s argumentací, že poskytnutí finančních prostředků z Národního fondu nelze považovat za dotaci ze státního rozpočtu, neboť se jedná pouze o dotaci z Národního fondu. Zákon o rozpočtových pravidlech v § 44 rozlišuje a upravuje jednak prostředky státního rozpočtu a jednak prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu, které dále dělí podle jejich zdroje (např. prostředky Národního fondu, prostředky poskytnuté z Národního fondu, prostředky státních fondů, prostředky poskytnuté ze státních fondů a jiné peněžní prostředky státu). Je tak třeba rozlišovat prostředky státního rozpočtu podle toho, zda jsou součástí státního rozpočtu, nebo státní rozpočet opustily (byly z něho vyplaceny). Skutečnost, že v případě částky odpovídající 85 % z celkových způsobilých výdajů projektu se jednalo o prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie, jednoznačně vyplývá z bodu 2. 1. 2. Dodatku č. 2 k Podmínkám použití prostředků pro realizaci projektu. Tímto dodatkem byly prostředky poskytnuté z kapitoly státního rozpočtu příjemce na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie, změněny na prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu. Městský soud proto pochybil, pokud uzavřel, že tomu tak není.

[10] V daném případě tak podle stěžovatele nedošlo ani k tomu, že by se státní rozpočet obohatil na úkor žalobce, neboť povinnost odvodu do Národního fondu se netýkala jeho vlastních prostředků. Naopak, vzhledem k tomu, že odvod se týkal toliko prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie, je naplněn zákonem o rozpočtových pravidlech předvídaný výsledek, že peněžní prostředky jsou vráceny právě do rozpočtu, ze kterého byly poskytnuty. Tato skutečnost také vyplývá z bodu 1.1 Části III Podmínek použití prostředků pro realizaci projektu ve znění Dodatku č. 2, který stanoví, z jakých zdrojů mají být finanční prostředky příjemcem zajištěny. Pokud se tedy žalobce dopustil neoprávněného použití uvedených prostředků, bylo nutno u něho shledat porušení rozpočtové kázně.

[11] V doplnění kasační stížnosti pak stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2022, č. j. 4 Afs 249/2021-37, podle kterého je státnímu fondu možno uložit odvod do Národního fondu za porušení rozpočtové kázně. Podle sdělení poskytovatele dotace prostředky ve výši 20 612 050,35 Kč, které se týkají dané věci, pocházejí z rozpočtu Evropské unie na základě uzavřených Podmínek použití prostředků pro realizaci projektu a jejich dodatků. Prostředky byly poskytnuty v souladu s podmínkami pro poskytování finančních prostředků stanovených Operačním programem Lidské zdroje a zaměstnanost. Na základě výše uvedeného zjištění se tak ve věci daného projektu nejedná o prostředky žalobce z jeho vlastní rozpočtové kapitoly, ale o prostředky, které byly žalobci poskytnuty z jiné kapitoly státního rozpočtu, k nimž by bez schválení projektu neměl přístup, u nichž je v souvislosti s porušením rozpočtové kázně možné uložit odvod do Národního fondu.

[12] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[13] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti podpořil závěry městského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Vyjádřil se rovněž podrobně k jednotlivým okruhům kasačních námitek.

#### IV.

[14] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud na úvod předesílá, že skutkově i právně obdobnou věcí ve vztahu ke stejným účastníkům se zabýval již v rozsudku ze dne 30. 6. 2022, č. j. 4 Afs 249/2021-37, jímž zamítl obsahově shodnou kasační stížnost téhož stěžovatele. S argumentací uvedenou v citovaném rozsudku se Nejvyšší správní soud ztotožňuje, a proto ji přebírá i v tomto rozsudku.

[17] Porušením rozpočtové kázně je podle § 44 odst. 1 rozpočtových pravidel mimo jiné *a) neoprávněné použití peněžních prostředků státního rozpočtu a jiných peněžních prostředků státu a b) neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.* Jinými prostředky státu se podle § 3 písm. c) téhož zákona rozumí *peněžní prostředky státních finančních aktiv, příspěvkových organizací, státních fondů a fondů organizačních složek státu.*

[18] Otázkou odvodů za porušení rozpočtové kázně v případě státních fondů se Nejvyšší správní soud zabýval například v rozsudku ze dne 19. 2. 2021, č. j. 3 Afs 203/2019-43, v němž mimo jiné uvedl, že *„odkazuje i na formulace skutkových podstat, za jejichž splnění může správce daně uložit odvod za porušení rozpočtové kázně. Ty se týkají buď organizačních složek státu (§ 44a odst. 1 rozpočtových pravidel, na něž se odvolává též žalovaný a jež aplikoval na stěžovatele), příspěvkových organizací (§ 44a odst. 2 rozpočtových pravidel), anebo fyzických osob nebo právnických osob jiných než stát. Stěžovatel jako státní fond zřízený příslušným zákonem má vlastní právní subjektivitu, odlišnou od právní subjektivity státu (který je „reprezentován“ svými příslušnými organizačními složkami), a není zde rozhodné, že je zřízen státem a je právnickou osobou (veřejného práva). Protože je osobou odlišnou od státu, může mu být uložen odvod pouze za podmínku, kdy byla naplněna poslední uvedená skutková podstata § 44a odst. 3 rozpočtových pravidel, ledaže se jedná o výdaje fondu financované z dotací ze státního rozpočtu.“*

[19] Přestože se v citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud zabýval pouze otázkou odvodu do státního rozpočtu, a nikoliv do Národního fondu, je výše uvedený závěr nutno s ohledem na jeho obecnost aplikovat i v projednávané věci. Jak tedy správně uvedl městský soud, státní fond je možno pro účely ukládání odvodu za porušení rozpočtové kázně

pokračování

považovat za organizační složku státu pouze v případě, že se jedná o výdaje financované z dotací ze státního rozpočtu. Nejvyšší správní soud však nemůže souhlasit s městským soudem v tom, že z tohoto východiska vyplývá, že „žalobci jakožto státnímu fondu nemohl být vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně dle § 44a rozpočtových pravidel do státního rozpočtu nebo do Národního fondu ani v případě neoprávněného použití finančních prostředků“. Jak totiž Nejvyšší správní soud výslovně uvedl ve výše citovaném rozsudku, státní fondy je v případech, kdy se nejedná o výdaje financované z dotací ze státního rozpočtu, nutno považovat za právnické osoby odlišné od státu. Podle § 44a odst. 3 písm. d) rozpočtových pravidel přitom platí, 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 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).*

[20] V případě, že by se nejednalo o výdaje financované z dotací ze státního rozpočtu, je tedy i u státního fondu obecně možno přistoupit k uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně za podmínek § 44a odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech. V případě odvodu do Národního fondu [písm. d) uvedeného odstavce] jsou přitom podmínky pro uložení odvodů obdobné jako v případě organizačních složek státu [§ 44a odst. 1 písm. d)]. Nejvyšší správní soud tedy považuje za nutné tímto způsobem korigovat kategorický závěr městského soudu o tom, že žalobci není možné uložit odvod do Národního fondu za porušení rozpočtové kázně.

[21] Stěžovateli je rovněž nutno přisvědčit v tom, že v projednávané věci nelze bez dalšího tvrdit, že se nejednalo o prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu, nýbrž o vlastní prostředky žalobce. Správně přitom odkázal na bod 2. 1. 2 Dodatku č. 2 k Podmínkám použití prostředků pro realizaci projektu, jímž byly prostředky ve výši 20.612.050,35 Kč poskytnuté „z kapitoly státního rozpočtu příjemce“ na předfinancování výdajů, které mají být kryty prostředky z rozpočtu Evropské unie, změněny na prostředky poskytnuté „ze státního rozpočtu“. Za této situace nelze věc uzavřít konstatováním obdobným tomu, jež Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku sp. zn. 3 Afs 203/2019, tedy 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.“ Nad rámec uvedeného lze dodat, že k doplnění kasační stížnosti stěžovatel přiložil sdělení Ministerstva vnitra ze dne 9. 1. 2023, č. j. MV-90395-55/OFSP-2009, podle kterého v případě projektu reg. č. CZ.1.04/4. 1. 00/48.00005 s názvem „SFDI-ETIk“ prostředky ve výši 20.612.050,35 Kč pocházejí z rozpočtu Evropské unie na základě uzavřených Podmínek použití prostředků pro realizaci projektu a jejich dodatků. Prostředky byly poskytnuty v souladu s podmínkami pro poskytování finančních prostředků stanovených Operačním programem Lidské zdroje a zaměstnanost – OP LZZ.

[22] V případě poskytnutí finančních prostředků žalobci z jeho vlastní rozpočtové kapitoly by nebylo možno hovořit o poskytnutí dotace v klasickém smyslu toho slova. Fakticky by se totiž nejednalo o převod finančních prostředků, nýbrž spíše o souhlas se způsobem jejich využití. Žalobce by tak v důsledku poskytnutí „dotace“ nezískal žádné finanční prostředky. Pokud by však peníze žalobci nebyly poskytnuty z jeho rozpočtové kapitoly, a jednalo by se tak fakticky o prostředky navíc, k nimž by bez schválení projektu neměl přístup, bylo by možné na takto poskytnuté prostředky hledět jako na dotaci se všemi důsledky z toho vyplývajícími, včetně možnosti uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[23] V projednávané věci však městský soud shledal důvodnou taktéž námitku tvrzeného dvojitého postihu za porušení týchž povinností a učinil další závěr, podle něhož žalobci byly finanční prostředky kráceny již při jejich poskytnutí, a proto byl správce daně povinen v souladu s § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel k tomuto krácení přihlédnout a nevyplacené částky započítat do odvodu za porušení rozpočtové kázně. Proti tomuto závěru městského soudu však stěžovatel v kasační stížnosti vůbec nebrojil s odůvodněním, že posuzování inkriminované problematiky nebylo možné, neboť v dané věci byly klíčové tři právní otázky, a pokud městský soud dovedl, že státnímu fondu nelze vyměřit odvod do Národního fondu za porušení rozpočtové kázně, neměl se již zabývat následujícími dvěma otázkami. S tímto názorem se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[24] Nelze přijmout argument stěžovatele o tom, že v dané věci existoval jakýsi algoritmus přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí, podle něhož městský soud nemohl v případě určitého vypořádání první otázky posuzovat další rozhodné právní aspekty případu. Pokud tedy městský soud shledal další důvod nezákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí spočívající v porušení § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel, nelze tomuto postupu nic vytknout.

[25] Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS, vyplývá, že aby účastník řízení mohl být úspěšný v řízení o kasační stížnosti, měl by vznášet námitky proti všem důvodům, o něž krajský soud své rozhodnutí opřel. Pokud totiž napadne pouze některé z důvodů a Nejvyšší správní soud dospěje k závěru, že i přes určité dílčí nedostatky rozhodnutí krajského soudu ob stojí, kasační stížnost zamítne, a účastník tak fakticky přijde o možnost uplatnit své námitky i proti zbylým důvodům rozhodnutí. Pokud tedy stěžovatel v kasační stížnosti nebrojil proti náležitě odůvodněnému závěru městského soudu o tom, že správce daně porušil povinnost přihlédnout ke krácení dotace ze strany jejího poskytovatele a nevyplacené částky započítat do odvodu za porušení rozpočtové kázně, nemohl Nejvyšší správní soud přezkoumat správnost posouzení této právní otázky, a tím ani zbývající důvod zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

[26] I když tedy Nejvyšší správní soud jeden z důvodů pro zrušení rozhodnutí stěžovatele shora uvedeným způsobem korigoval, tak druhý z nich nebyl kasační stížností vůbec napaden a zůstal zcela nedotčen. Za této situace důvody zrušujícího rozsudku městského soudu v podstatné míře obstály a pro stěžovatele je v dalším řízení závazný právní názor městského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu, jak vyplývá

pokračování

z již zmíněného usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75. Rozsudek městského soudu je proto zákonný a důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nebyl naplněn.

[27] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[28] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 31. května 2023

David Hipšr  
předseda senátu