



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše (soudce zpravodaj) a soudců Pavla Molka a Kateřiny Kopečkové v právní věci žalobkyně: **Fakultní nemocnice u sv. Anny v Brně**, se sídlem Pekařská 664/53, Brno, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2024, č. j. 10206/24/5100-10612-713127, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 4. 2025, č. j. 62 Af 22/2024-59,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 4. 2025, č. j. 62 Af 22/2024-59, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2024, č. j. 10206/24/5100-10612-713127, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti částku ve výši 8 000 Kč, a to do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

## O d ů v o d n ě n í :

[1] Nejvyšší správní soud posuzoval, zda lze podle § 60 *in fine* zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, přispívat z fondu kulturních a sociálních potřeb (dále jen „FKSP“) na vybavení ke zlepšení pracovních podmínek za předpokladu, že se jedná o povinné vybavení.

## I. Vymezení věci

[2] Finanční úřad pro Jihomoravský kraj vyměřil žalobkyni odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně ve výši 18 486 330 Kč, protože z FKSP pořídila majetek, který nesloužil k zabezpečení kulturních a sociálních potřeb zaměstnanců, čímž porušila § 60 zákona o rozpočtových pravidlech, a § 4 odst. 3 a § 5 vyhlášky Ministerstva financí č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb, ve znění účinném do 31. 12. 2019 (dále jen „vyhláška o FKSP“). Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím změnil výši odvodu na částku 18 444 218 Kč, neboť přehodnotil přípustnost pořízení části majetku uhrazeného z FKSP.

[3] Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalovaného správní žalobou. Krajský soud v Brně žalobu zamítl. Předeslal, že mezi stranami nebylo sporu, že žalobkyně mohla z FKSP hradit vybavení za splnění podmínek stanovených v § 4 odst. 3 a § 5 vyhlášky o FKSP. Spor spočíval ve výkladu těchto podmínek.

[4] Dle § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP bylo možné z FKSP přispívat na vybavení ke zlepšení pracovních podmínek, na pracovní oděvy a obuv, a to nad povinné vybavení. Dovětek „nad povinné vybavení“ se netýká pouze pracovních oděvů a obuvi, ale i dalšího vybavení ke zlepšení pracovních podmínek. Jinak by zaměstnavatel mohl z FKSP hradit veškeré vybavení bez ohledu na jeho věcné určení a účel, neboť vesměs každé nové vybavení lze ze své podstaty považovat za lepší, výhodnější, efektivnější apod. Mohl by tedy z FKSP hradit i vybavení, které jeho zaměstnanci nezbytně potřebují k bezpečnému výkonu práce, což je však jeho povinností dle § 224 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, nikoli zvláštním dobrodiním ve vztahu k zaměstnancům.

[5] Krajský soud proto označil „vybavení ke zlepšení pracovních podmínek“ za určitý nadstandard oproti „povinnému vybavení“, které představuje nezbytný standard pro výkon určitého zaměstnání, tj. bez něhož zaměstnanci nemohou vykonávat své pracovní úkoly. O zlepšení tak půjde tehdy, pokud se bude jednat o zdokonalení, novotu, modernizaci či určitý pokrok v pracovních podmínkách v porovnání se stávajícím stavem, jež zaměstnancům ulehčí, zpříjemní nebo zefektivní pracovní podmínky (samotný výkon práce), to však pouze nad rámec vybavení, které je s danou pracovní pozicí neodmyslitelně spojeno. Koupě kvalitativně či kvantitativně vylepšených verzí stávajícího povinného vybavení neopravňuje k čerpání prostředků z FKSP na jejich pořízení. Ačkoli se jedná obecně vzato o vylepšení pracovních podmínek, nejde o zlepšení nad rámec povinného vybavení. Modernizace povinného vybavení nic nemění na jeho povaze. Zaměstnavatel má obecnou povinnost zajistit, aby povinné vybavení odpovídalo aktuálním normám a standardům, což přirozeně zahrnuje i jeho postupnou modernizaci.

[6] Krajský soud poukázal na to, že žalobkyně provozuje zdravotnické zařízení. Z povahy věci tedy zaměstnává rozličnou skupinu osob, např. zdravotnický personál, výzkumný personál, administrativní pracovníky a další pomocný personál. U každé jednotlivé položky nákupu je proto nutné zkoumat, zda je její pořízení pro výkon konkrétní práce nezbytné, anebo zda její pořízení zlepšuje pracovní podmínky, aniž by bylo zcela nezbytné. Soud konstatoval, že kvalitativní a kvantitativní změna stávajícího vybavení nic nezměnila na tom, že se stále jednalo o povinné vybavení.

pokračování

[7] Krajský soud uvedl, že podle § 5 vyhlášky o FKSP lze z FKSP pořídit hmotný majetek, který bude sloužit kulturním a sociálním potřebám zaměstnanců. Naplnění těchto podmínek žalobkyně dovozovala při koupi switche a datových polí, kterou došlo k rozšíření pokrytí bezdrátového připojení mj. pro zaměstnance během přestávek v práci či mimo pracovní dobu; a nástěnnému projekčnímu plátnu spolu s projektořem, kterými mohou být zprostředkovány také prezentace z oblasti mimopracovního života zaměstnanců. Dle soudu nebylo hlavním smyslem rozšíření bezdrátové sítě zpřístupnění připojení zaměstnancům mimo pracovní dobu, nýbrž zajištění efektivního provozu v rámci celého zdravotnického zařízení, a tedy zlepšení dostupnosti a stability síťového připojení pro plnění pracovních úkolů. Možnost využití bezdrátového připojení zaměstnanci mimo výkon práce je toliko sekundárním efektem, nikoli účelem, pro který bylo rozšíření bezdrátového připojení zřizováno. Shodně soud nahlížel na nástěnné projekční plátno a projektoř, které tvoří technické zázemí pro povinná školení a odborné prezentace související s výkonem práce. Jejich případné využití k mimopracovním aktivitám tak může být nanejvýš okrajové, což nemění jejich charakter coby prostředků primárně sloužících k zajištění pracovních úkonů. Žádnou z těchto položek nelze dle soudu pod citované ustanovení podřadit, neboť jejich převažující účel nesměruje k naplňování kulturních a sociálních potřeb zaměstnanců, nýbrž k zajištění provozních a pracovních potřeb žalobkyně.

[8] Krajský soud konstatoval, že argument v pochybnostech mírněji (*in dubio mitius*) se uplatní v trestním právu. Povinnost vrátit neoprávněně čerpané finanční prostředky není trestní sankcí, ale správním opatřením sloužícím k navrácení neoprávněně využitých finančních prostředků zpět do státního rozpočtu. Výklad rozhodného práva navíc nebyl sporný.

[9] Krajský soud uzavřel, že kvalitativní a kvantitativní vylepšení stávajícího majetku nemění jeho povahu povinného vybavení. V situaci, kdy sama žalobkyně nerozporovala nezbytnost pořízeného majetku pro bezpečný výkon práce, byť měla za to, že postačoval v původní kvalitě či kvantitě, nebylo zapotřebí, aby se žalovaný dále vyjadřoval k (ne)zbytnosti každého nákupu pro bezpečný výkon práce.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[10] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítala, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. V žalobě poukazovala na to, že žalovaný nezdůvodnil, proč byl pořízený majetek povinným vybavením poskytovatele zdravotních služeb a jeho pořízením nedošlo ke zlepšení pracovních podmínek zaměstnanců. Krajský soud k tomuto žalobnímu bodu pouze obecně uvedl, že stěžovatelka nerozporovala, že byl pořízený majetek nezbytný pro výkon práce jejích zaměstnanců, pročez nebylo třeba, aby se žalovaný dále vyjadřoval k nezbytnosti každého nákupu pro bezpečný výkon práce. Z odůvodnění napadeného rozsudku není dále zřejmé, proč využití majetku k zajištění kulturních a sociálních potřeb ve smyslu § 5 vyhlášky o FKSP nesmí být sekundárním efektem pořízeného majetku, ani to, proč se jedná o sekundární efekt. Soud se dostatečně nevěnoval namítanému nenaplnění zásady volného hodnocení důkazů žalovaným. Nevypořádal žalobní námitku, že se žalovaný bez dalšího ztotožnil s prvostupňovým správním orgánem, a nevysvětlil, proč nebyly prostředky FKSP využity,

byť jen částečně, za účelem stanoveným zákonem. Nezohlednil ani argumentaci stěžovatelky, že pořízení myčky zlepšilo pracovní podmínky stravujících se zaměstnanců.

[11] Stěžovatelka namítala, že pojem „*nad povinné vybavení*“ se váže pouze k pracovním oděvům a obuvi, nikoli ke zlepšení pracovních podmínek, neboť tento výklad odpovídá větné stavbě § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP. Prostředky z FKSP lze tedy využít k obstarání „*vybavení ke zlepšení pracovních podmínek*“. Jde o neurčitý právní pojem, který činí v praxi výkladové potíže. Rozsah využití FKSP by měl být poměrně široký (extenzivní výklad), krajský soud však vyložil § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP velice striktně. Odvod za porušení rozpočtové kázně je daní ve smyslu § 2 odst. 3 písm. b) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve spojení s § 44a odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech. Pokud daňový zákon z důvodu své nejasnosti, nesrozumitelnosti či nepřesnosti nebo mezery v zákoně umožňuje vícero rovnocenně přesvědčivých výkladů, pak je nutné použít ten z nich, který je vůči daňovému subjektu nejmírnější (rozsudky NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, a ze dne 24. 6. 2020, č. j. 4 Afs 89/2020-44). Koupení nové myčky nepředstavovalo zajištění nezbytných potřeb zaměstnavatele, protože mohl být zachován původní stav. Stravující se zaměstnanci by ručně odstraňovali zbytky jídla z talířů a třídili sami použité nádoby do určených košů. Nákupem myčky došlo ke zlepšení pracovních podmínek jak stravujících se zaměstnanců, tak i zaměstnanců stravovacího provozu. Obdobně lze argumentovat u ostatních kategorií pořízeného majetku, např. multifunkčních tiskáren, které jsou kvalitnější, obsahují nové funkce a zaměstnanci je mají přímo v kanceláři. Při posuzování, zda vybavení zlepšilo pracovní podmínky, by se také mělo přihlížet k tomu, jak jej vnímají zaměstnanci. Krajský soud vůbec nezohlednil zvláštnosti různých kategorií pořízeného majetku, v bodech 17 a 18 napadeného rozsudku se omezil na pouhé zobecnění. Ke každé kategorii majetku je však nutné přistupovat zvlášť. Závěr o neoprávněnosti čerpání prostředků nelze zobecnit na veškerý majetek bez ohledu na související okolnosti.

[12] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s výkladem § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP provedeným krajským soudem. Nejde o nejasné pravidlo, které by bylo nutné v pochybnostech vyložit mírněji. Myčka nádobí je povinným vybavením, protože se ve stravovacím zařízení nádoby umývat musí. Místní šetření v objektu stravovacího provozu stěžovatelky dne 21. 6. 2023 potvrdilo, že se jednalo o běžné vybavení. Kvalita a kvantita pořízeného vybavení nic nezměnila na jeho povaze, stále šlo o povinné vybavení.

[13] Žalovaný považoval rozsudek krajského soudu za přezkoumatelný. Soud v bodě 19 napadeného rozsudku vysvětlil, proč byl nerozhodný sekundární efekt pořízeného majetku. Stěžovatelka pouze obecně namítala nedostatečné vypořádání námítky týkající se porušení zásady volného hodnocení důkazů. O skutkovém stavu však nebylo pochyb, sama stěžovatelka vytyčila jako spornou otázku výklad práva. Krajský soud evidentně přijal výstupy dokazování za správné.

[14] Žalovaný uzavřel, že odvod ve výši 100 % celkových vynaložených nákladů je proporcionální, neboť stěžovatelka nepoužila prostředky k účelu, který stanoví § 60 zákona o rozpočtových pravidlech.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

pokračování

[15] Kasační stížnost je důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, z jehož odůvodnění je zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je nicméně vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Konstatování nepřezkoumatelnosti by tedy mělo být v soudní praxi spíše výjimečné, „*není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky...*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29).

[17] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (rozsudky NSS ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, bod 28, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, bod 74). Soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí; takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud (nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43, bod 41, nebo ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017-38, bod 16).

[18] Napadený rozsudek dostal požadavkům judikatury. Krajský soud nejprve vyložil rozhodnou právní úpravu § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP ve spojení s § 224 odst. 1 zákoníku práce. Konstatoval, že z FKSP lze pořídit toliko nadstandardní vybavení, které zlepšuje pracovní podmínky nad rámec vybavení nezbytného k řádnému výkonu práce. Pořízení povinného vybavení ve vyšší kvalitě či kvantitě nic nemění na charakteru tohoto vybavení. Jedná se o projev povinnosti zaměstnavatele zajistit pro výkon práce vybavení odpovídající aktuálním normám a standardům. Jinak by zaměstnavatel mohl z FKSP financovat jakékoli pořízení nového povinného vybavení, a to jen na základě toho, že jde o vybavení lepší, výkonnější nebo výhodnější. Tím by bylo popřeno základní pravidlo, že povinné vybavení je hrazeno z provozních prostředků zaměstnavatele. Následně krajský soud uvedl, že stěžovatelka nepochybněovala zařazení zakoupeného majetku mezi povinný majetek, pouze namítala, že kvalitativní či kvantitativní změna povinného vybavení již představuje pořízení nepovinného (nadstandardního) vybavení. V bodech 17 a 18 napadeného rozsudku soud aplikoval svou právní úvahu na majetek zakoupený stěžovatelkou a uzavřel, že šlo o pouhou kvalitativní nebo kvantitativní změnu povinného vybavení, kterou nelze hradit z FKSP.

[19] Krajský soud se následně zabýval tím, zdali bylo možné z FKSP pořídit switch, datová pole, nástěnné projekční plátno a projektor. Uzavřel, že nikoli, protože dle § 5

vyhlášky o FKSP lze pořídit pouze hmotný majetek, který bude sloužit kulturním a sociálním potřebám zaměstnanců. Zakoupené vybavení sloužilo primárně k zefektivnění provozu celého zdravotnického zařízení a k vytvoření technického zázemí pro povinná školení a odborné prezentace související s výkonem práce. Využití tohoto vybavení zaměstnanci mimo výkon práce představovalo jen sekundární efekt, nikoli hlavní účel pořízení.

[20] Krajský soud sice nevybudoval vlastní právní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) každé žalobní námitky týkající se rozdílných druhů vybavení pořízeného z FKSP. Proti žalobním námitkám však postavil ucelený argumentační systém, v němž nejprve vyložil podmínky pro nákup vybavení z FKSP a následně posoudil, zdali je stěžovatelka splnila. Z odůvodnění napadeného rozsudku je patrné, proč soud nepovažoval za nutné individuálně posuzovat nezbytnost zakoupeného vybavení k výkonu práce (nešlo o spornou skutečnost); proč byl významný primární účel pořízeného vybavení (dle znění § 5 vyhlášky o FKSP lze pořídit jen hmotný majetek, který bude sloužit kulturním a sociálním potřebám zaměstnanců); a proč nebyla výše odvodu stanovena úměrně částečnému naplnění účelu FKSP (účel FKSP nebyl vůbec naplněn, protože kvalitativní a kvantitativní změna nic nemění na povaze povinného vybavení, např. modernizace myčky nádobí).

[21] Krajský soud nepochybil, pokud se nezabýval tvrzeným porušením zásady volného hodnocení důkazů žalovaným. Stěžovatelka v žalobě pouze popsala způsob, kterým by měl správce daně hodnotit důkazy, aniž by vysvětlila, které konkrétní důkazy žalovaný hodnotil nesprávně a proč. Obecný poukaz na porušení zásady volného hodnocení důkazů nepředstavoval řádný žalobní bod dle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., který by musel soud vypořádat (rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Napadený rozsudek je přezkoumatelný.

[22] Pokud jde o námitky nesprávného právního hodnocení, pak stěžovatelka namítala, že se sousloví „*nad povinné vybavení*“ v § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP váže pouze k pracovním oděvům a obuvi, nikoli ke zlepšení pracovních podmínek. Prostředky z FKSP lze tedy využít k obstarání „*vybavení ke zlepšení pracovních podmínek*“, což je neurčitý právní pojem, který je nutné vykládat široce. Závěr o neoprávněnosti čerpání prostředků z FKSP nelze zobecnit na všechny kategorie majetku. Nezbytnost vybavení se odvíjí od jeho kvality a kvantity.

[23] Podle § 60 *in fine* zákona o rozpočtových pravidlech je fond kulturních a sociálních potřeb *tvořen k zabezpečování kulturních, sociálních a dalších potřeb a je určen zaměstnancům v pracovním poměru k zaměstnavateli, státním zaměstnancům podle zákona o státní službě, příslušníkům ve služebním poměru, soudcům, žákům středních odborných učilišť a učilišť, důchodcům, kteří při prvním odchodu do starobního důchodu nebo invalidního důchodu pro invaliditu třetího stupně pracovali u zaměstnavatele, případně rodinným příslušníkům zaměstnanců a jiným právníckým nebo fyzickým osobám.*

[24] Podle § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP *lze z fondu přispívat na vybavení ke zlepšení pracovních podmínek, na pracovní oděvy a obuv, a to nad povinné vybavení, na jednotné oblečení a na vybavení pro sportovní a zájmovou činnost, které je půjčováno zaměstnancům.*

pokračování

[25] Podle § 224 odst. 1 zákoníku práce jsou zaměstnavatelé povinni vytvářet zaměstnancům pracovní podmínky, které umožňují bezpečný výkon práce, a v souladu se zvláštními právními předpisy zajišťovat pro zaměstnance pracovnílékařské služby.

[26] Mezi účastníky řízení není sporné, že stěžovatelka (státní příspěvková organizace) musela postupovat dle § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP, pokud chtěla prostředky z FKSP použít na pořízení nového vybavení. Spor spočívá ve výkladu sousloví „*vybavení ke zlepšení pracovních podmínek*“. Dle žalovaného lze z FKSP uhradit pouze vybavení zlepšující pracovní podmínky, a to nad rámec povinného vybavení. Stěžovatelka má naproti tomu za to, že podmínka „*nad povinné vybavení*“ se týká pouze pracovních oděvů a obuvi.

[27] Prvotní úlohu při zjišťování obsahu právní normy hraje jazykový výklad, který vychází ze slovní zásoby českého jazyka a jeho gramatiky. Slouží k vymezení tří oblastí pojmu: jádra, neurčité části, a oblasti mimo rozsah pojmu. Výsledek jazykového výkladu je tedy významný pro další postup při interpretaci (MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 96-103). Internetová jazyková příručka Ústavu pro jazyk český (dostupná na [https://prirucka.ujc.cas.cz/?id=151#ref\\_id\\_18\\_12\\_1](https://prirucka.ujc.cas.cz/?id=151#ref_id_18_12_1), bod 12.1) uvádí, že výrazy „*a to*“ připojují k větě různé větné členy přinášející další informace (vysvětlující přístavek). V takovém případě píšeme před „*a to*“ čárku. Není však jasné, zda se přístavek vztahuje k celé předchozí části věty, nebo jen k bezprostředně předcházejícímu sdělení. Pokud by zákonodárce chtěl, aby se přístavek týkal pouze bezprostředně předcházejícího sdělení, dalo by se to však vyjádřit mnohem jednodušeji. Konkrétně mohl použít větnou skladbu „*[...] na pracovní oděvy a obuv nad rámec povinného vybavení.*“ To však neučinil. Pravděpodobnější je tedy jazykový výklad, že sousloví „*a to nad povinné vybavení*“ upřesňuje jak bezprostředně předcházející sousloví „*pracovní oděvy a obuv*“, tak „*vybavení ke zlepšení pracovních podmínek*“. Avšak nelze s jistotou vyloučit výkladovou variantu, že přístavek specifikuje pouze pracovní oděvy a obuv. Oba jazykové výklady jsou tudíž myslitelné, byť jeden je méně obvyklý. Obsah právní normy však není vyčerpán jazykovým významem slov. Při interpretaci nelze opomenout hodnotové pozadí právní normy (nález Ústavního soudu ze dne 9. 6. 2009, sp. zn. IV. ÚS 426/09). Je tedy otázkou, který jazykově možný výklad nejlépe odpovídá smyslu a účelu § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP. NSS proto přikročil k teleologickému výkladu.

[28] Nejdůležitější částí teleologického výkladu je zjištění účelu právní normy. Ustanovení § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP toliko provádělo, až do zrušení vyhlášky o FKSP ke dni 1. 1. 2024 zákonem č. 349/2023 Sb., stále platný a účinný § 60 *in fine* zákona o rozpočtových pravidlech, který stanoví, že smyslem a účelem FKSP je zabezpečování kulturních, sociálních a dalších potřeb určitých osob, mj. zaměstnanců. „*Další potřeby*“ uvedené v § 60 citovaného zákona je nutné vykládat v souladu s pravidlem *eiusdem generis*, které znamená, že v demonstrativním výčtu výslovně neuvedené položky musí významově odpovídat položkám výslovně uvedeným (usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 11. 2021, č. j. 4 Ao 3/2021-117, č. 4278/2022 Sb. NSS, body 53 a 55; a rozsudek NSS ze dne 22. 12. 2021, č. j. 8 Ao 28/2021-83, bod 23). „*Dalšími potřebami*“ je proto třeba rozumět potřeby obdobné potřebám sociálním a kulturním, např. sportovní, zdravotní a jiné potřeby. FKSP tedy podle § 60 *in fine* zákona o rozpočtových pravidlech slouží k zajištění určitého nadstandardu péče zaměstnavatele o jeho zaměstnance; nikoli k tomu, aby z něj

zaměstnavatel pořizoval vybavení, které zaměstnanci slouží primárně k výkonu jeho práce. Takové vybavení hradí zaměstnavatel z vlastních prostředků ve smyslu § 224 odst. 1 zákoníku práce a jeho okruh se liší s ohledem na konkrétní pracovní zařazení zaměstnance. Odborná literatura v případě běžné kancelářské práce uvádí, že půjde např. o počítače, tiskárny, stoly, židle, skřínky na osobní věci zaměstnanců (MORÁVEK, Zdeněk, KRAUSOVÁ, Petra. *Vyhláška o fondu kulturních a sociálních potřeb*. Wolters Kluwer, dostupné v ASPI).

[29] S ohledem na výše popsany účel FKSP je tedy nutné § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP, která pouze prováděla § 60 *in fine* zákona o rozpočtových pravidlech, vyložit tak, že z FKSP lze uhradit pouze vybavení, které nad rámec povinného vybavení zlepšuje pracovní podmínky (nadstandardní vybavení). Nepostačuje tudíž to, že zakoupené vybavení zaměstnancům zlepšilo pracovní podmínky (urychlilo, zefektivnilo, zpříjemnilo výkon práce); musí se tak stát nad rámec povinného vybavení, které se obvykle využívá k výkonu dané práce. Výklad zastávaný stěžovatelkou odporuje účelu FKSP, neboť vede k absurdnímu závěru. Z FKSP by totiž šlo hradit jakékoli vybavení, které zlepšuje pracovní podmínky. V takovém případě by šlo zpravidla o veškerý nový majetek, protože nové vybavení bude ze své podstaty povětšinou představovat zlepšení stávajícího stavu (neopotřebovanost, vyšší výkonnost, více funkcí, zjednodušení činnosti atd.). Nebyl by brán zřetel na to, že z pořízení modernějšího vybavení bude mít obvykle prospěch v nemalé míře zaměstnavatel (kvalitněji a efektivněji odvedená práce), nikoli zcela nebo alespoň převážně zaměstnanec, jak požaduje účel FKSP. Postupná modernizace povinného vybavení, ať kvalitativní či kvantitativní, však zásadně nic nemění na jeho povaze; stále se jedná o vybavení, které slouží k výkonu určité práce. Zaměstnavatel je povinen na svůj náklad udržovat povinné vybavení ve stavu, který odpovídá stávajícím normám a standardům, tj. po určitém čase jej vyměnit za novější. Jinak by zaměstnavateli stačilo pořídit jednou povinné vybavení a jakoukoli jeho budoucí výměnu by mohl hradit z FKSP s argumentem, že tím zlepšuje pracovní podmínky.

[30] Nadstandardní bude typicky vybavení, které slouží výlučně či alespoň převážně ke zlepšení pracovního prostředí zaměstnance, aniž by bylo bezprostředně spojené s výkonem jeho práce, např. vybavení kuchyňky (mikrovlnná trouba, rychlovarná konvice, automat na kávu, sklenice, příbory atp.), pokojové rostliny, pohovka pro odpočinek, stolní fotbal, žaluzie sloužící primárně ke zpříjemnění práce (nikoli k jejímu zefektivnění) atp. Zaměstnavateli neplyne z tohoto vybavení žádný bezprostřední přínos, pokud jde o efektivitu a kvalitu zaměstnancem vykonávané práce.

[31] Argument v pochybnostech mírněji (*in dubio mitius*) se tedy neuplatní, protože výsledek jazykového a teleologického výkladu nepřipouští rovnocenné výkladové alternativy, z nichž by bylo nutné upřednostnit tu, která je pro stěžovatelku mírnější (rozsudky NSS ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 24. 6. 2020, č. j. 4 Afs 89/2020-44, č. 4057/2020 Sb. NSS, bod 40).

[32] K tomu je však třeba doplnit, že pořízené vybavení může naplňovat účel FKSP i částečně. Nadstandardním totiž může výjimečně být i povinné vybavení, nicméně pouze v rozsahu, v němž se jedná o prokazatelný nadstandard, jehož cílem je primárně zlepšení pohodlí zaměstnanců, nikoliv zvýšení efektivity práce. Tím se nadstandard odlišuje od modernizace povinného vybavení, která slouží předně k zajištění vybavení v jakosti a

pokračování

množství nezbytných pro řádný výkon práce, například včetně naplnění hygienických limitů. To, co je prokazatelným nadstandardem, se v čase mění. Z nadstandardu se tedy postupem času a v důsledku vývoje vybavení může stát standard pro výkon určité práce. Proto lze za nadstandardní považovat jen takové povinné vybavení, které sice oproti původnímu vybavení také zpřijemňuje výkon práce, ale v okamžiku jeho pořízení není pro výkon určité práce běžné. Pokud např. k výkonu práce postačuje a je v dané době standardní obyčejná klávesnice či stůl, zaměstnavatel může, motivován péčí o pohodlí svých zaměstnanců při práci na počítači, pořídit ergonomickou klávesnici nebo ergonomický stůl, které budou dražší. Rozdíl v ceně oproti běžné klávesnici či stolu lze uhradit z FKSP, neboť vyšší jakost klávesnice a stolu slouží výhradně nebo alespoň ve významně převažující míře ke zpřijemnění práce na počítači, tzn. zlepšuje pracovní podmínky zaměstnance nad rámec povinného vybavení ve smyslu § 4 odst. 3 vyhlášky o FKSP.

[33] Pokud zaměstnavatel v této situaci důsledně odliší finanční prostředky z FKSP, použité na zaplacení navýšení ceny za prokazatelný nadstandard vybavení, od vlastních finančních prostředků sloužících k pořízení povinného vybavení, nedopustí se porušení rozpočtové kázně. O porušení rozpočtové kázně půjde tehdy, pokud zaměstnavatel z FKSP uhradí celou cenu pořízeného vybavení, a nikoli jen její část odpovídající nadstandardu. Nicméně i v takovém případě bude nutné výši odvodu za porušení rozpočtové kázně stanovit v souladu se zásadou přiměřenosti (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS, body 38 a 40) a zohlednit míru naplnění účelu FKSP.

[34] Krajský soud sice vyložil rozhodnou právní úpravu v souladu se smyslem a účelem FKSP dle § 60 *in fine* zákona o rozpočtových pravidlech a dospěl ke správnému právnímu závěru, že „zlepšení pracovních podmínek“ představuje zdokonalení, novotu, modernizaci či určitý pokrok v porovnání se stávajícím stavem, jež zaměstnancům ulehčí, zpřijemní či zefektivní samotný výkon práce, avšak pouze nad rámec vybavení, které je s danou pozicí a plněním konkrétních pracovních úkolů neodmyslitelně spojeno. Nezohlednil však, že účel FKSP může částečně naplnit i povinné vybavení, byť jen v rozsahu, v němž se jedná o prokazatelný nadstandard, který má za cíl především zlepšit pohodlí zaměstnanců oproti standardně dostupnému vybavení. Jakoukoli kvalitativní nebo kvantitativní změnu povinného vybavení označil za modernizaci (body 17 a 18 napadeného rozsudku), kterou nelze vůbec hradit z FKSP, aniž se blíže zabýval tím, zda se nejedná částečně o nadstandardní vybavení, jak tvrdila stěžovatelka. Totožného pochybení se dopustil i žalovaný. Kasační námitka je proto důvodná.

[35] Není na Nejvyšším správním soudu, ani na krajském soudu, aby konkrétně posuzovaly, zda je některé stěžovatelkou pořízené vybavení ve shora uvedeném smyslu nadstandardní. Právní názor NSS se v podstatné míře liší od právního názoru zastávaného krajským soudem i žalovaným, neboť připouští, že i povinné vybavení může být v určité míře nadstandardní. V souvislosti s tím bude nezbytné nově posoudit, zda stěžovatelka poříдила nadstandardní vybavení, a pokud ano, v jaké míře se jednalo o nadstandard (rozdíl mezi obvyklou cenou povinného vybavení a cenou téhož vybavení v nadstandardní variantě). Ačkoliv by se totiž i v této situaci dopustila porušení rozpočtové kázně, neboť vybavení uhradila z FKSP v plném rozsahu, bylo by namíste se zabývat proporcionalitou odvodu, neboť část prostředků z FKSP by uhradila v souladu se zákonem. Takové posouzení nebude

možné bez podstatného doplnění skutkových zjištění stran pořízeného majetku. Dokazování ve správním soudnictví však slouží toliko k zopakování nebo doplnění důkazů provedených správním orgánem, nikoli k nahrazení tohoto procesu (rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS). Proto bude na žalovaném, aby stěžovatelce umožnil prokázat tvrzení o nadstandardní povaze pořízeného majetku a její míře, a podle výsledků dokazování případně snížil výši odvodu za porušení rozpočtové kázně.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud z výše uvedeného důvodu dospěl k závěru, že je kasační stížnost důvodná. Napadený rozsudek krajského soudu proto zrušil podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. Jelikož je rozhodnutí žalovaného stíženo stejnou vadou jako rozsudek krajského soudu, rozhodl Nejvyšší správní soud současně o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. za přiměřeného použití § 78 odst. 4 s. ř. s.]. V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.]. Žalovaný bude muset posoudit, zda vybavení pořízené stěžovatelkou za finanční prostředky z FKSP nesplnilo alespoň částečně účel FKSP. U každé kategorie pořízeného vybavení tudíž stěžovatelce umožní prokázat, že pořídila nadstandardní vybavení, a v jaké míře se jednalo o nadstandard.

[37] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského soudu a současně i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Úspěch ve věci se posuzuje dle výsledku řízení před správními soudy. Výsledkem soudního přezkumu bylo zrušení rozhodnutí žalovaného, stěžovatelka proto měla ve věci plný úspěch. V takovém případě je žalovaný povinen jí podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. nahradit náklady řízení před soudem.

[38] Náklady stěžovatelky v řízení o žalobě tvoří pouze soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, neboť stěžovatelka nebyla v řízení o žalobě zastoupena advokátem a nevynaložila ani žádné jiné náklady ve smyslu § 57 odst. 1 s. ř. s. Z téhož důvodu tvoří náklady řízení o kasační stížnosti toliko soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Celkem tedy má stěžovatelka právo na náhradu nákladů ve výši 8 000 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen stěžovatelce zaplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 4. prosince 2025

Petr Mikeš  
předseda senátu