

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Úřad vlády České republiky,** se sídlem nábřeží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2017, č. j. 5 Af 90/2014 – 49,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2017, č. j. 5 Af 90/2014 – 49, **se zrušuje** a žaloba **se odmítá.**

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

Odůvodnění:

[1] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 29. 10. 2014, č. j. 28437/14/5000-24700-711175, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Finančního úřadu pro hl. m. Prahu (dále jen „*správce daně*“) ze dne 2. 4. 2014, č. j. 2067586/14/2000-04702-107747. Tímto rozhodnutím správce daně žalobci vyměřil odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně ve výši 550 896 059 Kč podle § 44 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „*rozpočtová pravidla*“). Důvodem bylo, že žalobce porušil předpisy o zadávání veřejných zakázek, když bez výběrového řízení zadal zakázku na zajištění audiovizuálního vybavení pro akce konané v rámci předsednictví České republiky v Radě EU v první polovině roku 2009 společnosti PROMOPRO, spol. s. r. o. (dále jen „*PROMOPRO*“).

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“). Namítal, že odvod neměl být určen ve výši rovnající se vynaložené částce za veřejnou zakázku, ale měl být snížen o částku 163 000 000 Kč, která

byla použita v souladu se smlouvami a pro naplnění účelu veřejné zakázky. Dále namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí s tím, že se žalovaný nevypořádal s jeho odvolací námitkou, že žalobce je poškozeným v trestním řízení, které bylo vedeno s 12 osobami, které se podílely na realizaci předmětné veřejné zakázky a že žalobce není odpovědný za jednání těchto osob. Dovozoval porušení principu *ne bis in idem*, protože již byl potrestán za správní delikt v oblasti veřejných zakázek Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže, který mu uložil pokutu ve výši 1 200 000 Kč.

[3] Městský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou. Dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného je přezkoumatelné, z jeho odůvodnění lze zjistit, proč se s odvolací námitkou žalobce neztotožnil. Soud uvedl, že povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně je vystavěna na principu objektivní odpovědnosti. Odkázal na § 44a odst. 1 rozpočtových pravidel a uvedl, že zavinění organizační složky státu, která porušila rozpočtovou kázeň, se nezjišťuje. Vyměřená částka odvodu také obstojí při provedení testu proporcionality. Byla stanovena nikoli na základě způsobené škody státu, ale na základě částky, která byla vydána v rozporu se zákonem. Nepřisvědčil ani namítanému porušení zásady *ne bis in idem*. Poukázal na judikaturu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014 - 46), podle níž odvod za porušení rozpočtové kázně není sankcí za správní delikt ani trestní sankcí. V tomto ohledu se blíží spíše náhradě škody. Odvod nemá povahu sankce, jde o vrácení prostředků do státního rozpočtu; jeho účel je kompenzační, nikoliv sankční.

[4] Rozsudek městského soudu napadl žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížností. Namítá, že městský soud nesprávně hodnotil rozhodnutí žalovaného jako přezkoumatelné a absentující posouzení ze strany žalovaného nahradil vlastními úvahami. Stěžovatel trvá na tom, že u něj došlo k dvojímu potrestání za totožný skutek, neboť mu Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uložil pokutu ve výši 1 200 000 Kč za porušení § 23 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (který byl s účinnosti ode dne 1. 10. 2016 nahrazen zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek – pozn. soudu). Městský soud tuto žalobní námitku vypořádal poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 95/2014 - 46, podle něhož odvod za porušení rozpočtové kázně není sankcí za správní delikt ani trestní sankcí. Stěžovatel namítá, že městský soud nevzal v potaz judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), včetně rozsudku ve věci *Zolotukhin proti Rusku* a nehodnotil, zda odvod za porušení rozpočtové kázně má charakter „trestního obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „*Úmluva*“).

[5] Stěžovatel polemizuje i s názorem vysloveným v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 95/2014 - 46, že odvod má reparační účinek (sleduje účel navrácení čerpaných prostředků do státního rozpočtu). V projednávaném případě jde odvod k tíži určité kapitoly státního rozpočtu ve prospěch jiné kapitoly, proto reparační účinek nemá.

[6] Na sedmi stránkách kasační stížnosti pak předkládá rozbor judikatury ESLP ohledně zásady *ne bis in idem* a vyvozuje z ní závěry pro projednávaný případ. Aplikuje kritéria podle rozsudku ESLP ve věci *Engel a další proti Nizozemí* a dospívá k závěru, že jemu uložený odvod za porušení rozpočtové kázně je sankcí represivně-preventivní povahy a je svou podstatou „trestní“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Stejný – tedy „trestní“ –

charakter má podle stěžovatele i sankce za správní delikt uložená Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

[7] Závěrem namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů. Poukazuje na žalobní námitku nepřiměřenosti výše odvodu za porušení rozpočtové kázně, kde odkázal i na judikaturu Nejvyššího správního soudu, v níž soud aplikoval princip proporcionality. Zdůrazňuje, že již v žalobě uvedl, že částka ve výši zhruba 160 000 000 Kč byla použita v souladu s uzavřenými smlouvami, a rozpočtová kázeň tedy nemohla být porušena v rozsahu všech prostředků zaplacených dodavateli. Městský soud se touto námitkou prakticky nezabýval a spokojil se pouze s konstatováním žalovaného, že k vyměření odvodu v dané výši přistoupil na základě posouzení pochybení stěžovatele natolik závažného, že mohlo podstatným způsobem ovlivnit výběr nejvhodnějšího uchazeče o předmětnou zakázku. Stěžovatel se s takovým hodnocení neztotožňuje.

[8] Žalovaný označil ve svém vyjádření kasační stížnost za nedůvodnou a navrhuje její zamítnutí. Odmítá názor stěžovatele, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Je přesvědčen, že městský soud se vypořádal s žalobními námitkami přesně a zároveň stručně. Stejně tak žalovaný nepovažuje za nepřezkoumatelné své rozhodnutí a nevidí ani nesprávnost v tom, pokud městský soud k jeho závěrům přidal vlastní úvahy.

[9] K tvrzenému porušení zásady *ne bis in idem* žalovaný cituje z odůvodnění napadeného rozsudku, dle kterého odvod za porušení rozpočtové kázně není správním deliktem a uložení odvodu není trestní sankcí. Vyjadřuje se i k výši odvodu: v trestním řízení se zjišťuje škoda, kdežto v případě porušení rozpočtových pravidel se užívá jiný mechanismus, který neumožňuje správní uvážení. Výše odvodu je závislá na částce, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň a byla vydána v rozporu se zákonem.

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti [§ 109 odst. 3, věta před středníkem soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“)] a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[11] Řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou. Postup Nejvyššího správního soudu i rozsah předmětu řízení se odvíjí od právních úkonů stěžovatele; soud je tedy v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti. Z této dispoziční zásady připouští zákon čtyři výjimky: 1. zmatečnost řízení před krajským soudem, 2. existence vady soudního řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, 3. nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí soudu a konečně 4. nicotnost správního rozhodnutí. Ve vyjmenovaných případech proto není Nejvyšší správní soud důvody kasační stížnosti vázán a i bez kasační námitky může (respektive musí) z moci úřední zrušit rozhodnutí krajského (respektive městského) soudu. Je přitom povinností Nejvyššího správního soudu nejprve posoudit, zda řízení před krajským (respektive městským) soudem není zatíženo vyjmenovanými vadami či zda napadené rozhodnutí správního orgánu není nicotné.

[12] S ohledem na uvedené se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou podmínek řízení o žalobě, konkrétně tím, zda rozhodnutí žalovaného je správním rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a jestli je stěžovatel osobou oprávněnou k podání žaloby.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval, zda je stěžovatel způsobilý být účastníkem soudního řízení správního (§ 33 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatel je organizační složkou státu podle výslovné zmínky v § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „*zákon o majetku ČR*“). V rozhodnutí žalovaného, v žalobě, stejně jako v napadeném rozsudku je stěžovatel shodně označován jako „*Úřad vlády České republiky*“, tedy názvem konkrétní organizační složky státu. Výjimkou je samotná kasační stížnost a její doplnění ze dne 6. 12. 2017, kde se stěžovatel sám nově označuje jako „*Česká republika – Úřad vlády České republiky*“. To však nemění nic na skutečnosti, že v řízení před městským soudem vystupoval výlučně jako organizační složka státu a tak vystupuje i v řízení o kasační stížnosti. Identitu žalobce nyní nelze změnit na základě pouhého změněného slovního označení žalobce v jeho kasační stížnosti.

[14] Organizační složka státu není právnickou osobou (§ 3 odst. 2 zákona o majetku ČR), nemá právní osobnost, a proto není obecně nadána právní subjektivitou. Podle § 33 odst. 2 s. ř. s. *způsobilost být účastníkem řízení má ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, a správní orgán; jinak jen ten, komu ji zákon přiznává*.

[15] Úvodem je nutno předeslat, že postavením organizační složky státu se Nejvyšší správní soud již zabýval v rozsudku ze dne 12. 8. 2015, č. j. 3 As 182/2014 – 34, kde uvedl, že žalobce - Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (jenž je organizační složkou státu jako stěžovatel v projednávaném případě) - není právnickou osobou. Soud však v judikovaném případě z této okolnosti nedovodil, že by žalobce neměl způsobilost být účastníkem řízení podle § 33 odst. 2 s. ř. s. Na žalobce nahlížel jako na „[s]*tát reprezentovaný Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy*.“ Jeho způsobilost být účastníkem řízení odůvodnil tím, že „[v] *otázce přístupu k soudu by však měl být výklad právních předpisů v pochybnostech činěn ve prospěch účastníků, proto lze i v projednávané věci uzavřít, že ačkoliv je stát za právnickou osobou veřejného práva uznán jen doktrinálně a s různými specifiky, pojmově může být právnickou osobou ve smyslu § 2 s. ř. s.*“ Navázal na předchozí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 11. 11. 2004, č. j. 2 As 36/2004 – 46), podle jehož právní věty je stát „[a]*ktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu za splnění podmínek stanovených v § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení*.“

[16] V nyní projednávané věci však zákon (rozpočtová pravidla) výslovně ukládá povinnost k odvodu za porušení rozpočtové kázně nikoli státu jako právnické osobě, ale právě jen té jeho organizační složce, která rozpočtovou kázeň porušila (zde tedy stěžovateli). Podle § 44a odst. 1 rozpočtových pravidel *organizační složka státu, která porušila rozpočtovou kázeň, je povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně*. Podle § 44a odst. 11, věta druhá rozpočtových pravidel *porušitel rozpočtové kázně má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu*. Těmto ustanovením zákona také odpovídá rozhodnutí žalovaného, které správně označuje za účastníka řízení stěžovatele - Úřad vlády České republiky - tedy organizační složku státu, u níž došlo k porušení rozpočtové kázně.

Je naopak zjevné, že žalovaný a správce daně nepovažovali a nemohli považovat za účastníka řízení stát jako takový. Je také nesporné, že v této věci stěžovatel vystupoval v roli daňového subjektu a že žalovaný vůči němu vystupoval ve vrchnostenském postavení, jak požaduje právní věta rozsudku č. j. 2 As 36/2004 – 46, která je citována v předchozím odstavci.

[17] Ustanovení § 33 odst. 2 s. ř. s. přiznává způsobilost být účastníkem řízení nejen tomu, kdo má způsobilost nést práva a povinnosti, ale také tomu, *komu ji zákon přiznává*. Rozpočtová pravidla stanoví práva a povinnosti přímo organizační složce státu, včetně citovaného ustanovení § 44a rozpočtových pravidel. Přiznávají jí také postavení daňového subjektu jako účastníka řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně, byť právě jen v rozsahu tam určených práv a povinností. Nejvyšší správní soud uzavírá, že z uvedených důvodů stěžovatel v projednávaném případě má způsobilost být účastníkem řízení podle definice § 33 odst. 2 s. ř. s., věta za středníkem, neboť takovou způsobilost je nutné přiznat v soudním řízení i tomu, kdo ji má v řízení správním, byť nemá právní osobnost ve smyslu § 15 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

[18] Zbývá tak posoudit, zda žaloba proti rozhodnutí žalovaného, jímž se stěžovateli ukládá povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně, je přípustná, konkrétně zda jde o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[19] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak*. Ustanovení § 2 s. ř. s. uvádí, že *ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon*.

[20] Není pochyb o tom, že žalovaný i správce daně vydali rozhodnutí podle § 101 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu. Zůstává však otázkou, zda mohl být v této věci stěžovatel dotčen napadeným správním rozhodnutím na nějakém svém veřejném subjektivním právu.

[21] Stěžovatelem je Úřad vlády České republiky, který plní *úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády České republiky, jejích orgánů, členů vlády, kteří nejsou pověřeni řízením ministerstva nebo jiného úřadu, a orgánů, o nichž tak stanoví zvláštní zákon nebo tak rozhodne vláda* (§ 28 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky). Stěžovatel je tedy v jistém smyslu „servisní“ či podpůrnou organizační složkou státu, která organizačně a technicky zajišťuje činnost vlády České republiky a dalších vrcholných orgánů exekutivy. Jako taková je tato složka nutně velmi úzce spjata právě s vládou České republiky, která je *vrcholným orgánem výkonné moci* (čl. 67 odst. 1 Ústavy České republiky) a v mezích zákona hospodaří s rozpočtovými prostředky. Pouze vláda předkládá návrh zákona o státním rozpočtu a o státním závěrečném účtu (čl. 42 odst. 1 Ústavy České republiky). Vláda financuje činnosti, kterými zajišťuje funkce státu, prostřednictvím státního rozpočtu

a Národního fondu, pokud zákon nestanoví jinak (§ 2 odst. 1 rozpočtových pravidel). Na druhé straně žalovaný je také součástí moci výkonné. Jako jeden z orgánů finanční správy (§ 1 odst. 2 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky; dále jen „*zákon o finanční správě*“) je podřízen Generálnímu finančnímu ředitelství, jež je samo podřízeno Ministerstvu financí (§ 1 odst. 3 zákona o finanční správě).

[22] V nyní projednávané věci stěžovatel jako organizační složka státu a součást, ba přímo servisní organizace vrcholného orgánu moci výkonné – vlády, vystupuje před správními soudy a dovozuje dotčení svých veřejných subjektivních práv na základě rozhodnutí jiné části moci výkonné – žalovaného (respektive správce daně) – o odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[23] Právě v tomto kontextu se Nejvyšší správní soud zabýval tím, jaká veřejná subjektivní práva stěžovatele mohla být dotčena rozhodnutím žalovaného. Protože se jedná o převod peněžních prostředků, na první pohled by bylo možné uvažovat o dotčení vlastnického práva stěžovatele k těmto prostředkům. Stěžovateli však toto právo nesvědčí. Stěžovatel přiléhavě poukazuje v kasační stížnosti, že odvod peněžních prostředků je převodem těchto prostředků v rámci jednoho a téhož subjektu (státu). Jde dokonce o převod i v rámci téže mocenské složky (moci výkonné). To je ostatně také situace, kterou rozpočtová pravidla předvídají. Výslovně počítají s tím, že právním následkem porušení rozpočtové kázně je vznik povinnosti organizační složky státu k odvodu na základě rozhodnutí místně příslušného finančního úřadu. Odvod je proveden ve prospěch státního rozpočtu [§ 44a odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel], respektive státních finančních aktiv či jiných fondů [§ 44a odst. 1, písm. b) až e) rozpočtových pravidel]. Peněžní prostředky tedy neustále náleží jednomu subjektu (státu), a to bez ohledu na to, zda a kdy byl odvod proveden či nikoli. Nedochází zde k převodu vlastnického práva k těmto prostředkům.

[24] Odvod uložený stěžovateli proto lze chápat jako určité „organizační“ a „interní“ rozpočtové opatření uvnitř jedné složky státního organismu – moci výkonné. Na tom nic nemění ani fakt, že toto opatření je předepsáno zákonem a správce daně jej ukládá formou rozhodnutí podle § 44a rozpočtových pravidel. Rozpočtová pravidla sice existují ve formě zákona, ale jsou adresována do velké míry státní správě (respektive organizačním složkám státu) za účelem úpravy hospodaření s prostředky státního rozpočtu či státních fondů, jejich vzájemných transakcí a způsobu jejich účtování. Upravují mimo jiné právě *finanční hospodaření organizačních složek státu* [§ 1 písm. d) rozpočtových pravidel]. Transakce mezi organizačními složkami státu podle rozpočtových pravidel pochopitelně mají při pohledu zvnějšku jen ryze „interní“ charakter, protože nezakládají, nemění či nevedou k zániku práv a povinností mezi odlišnými subjekty. Slovy rozsudku č. j. 3 As 182/2014 – 34: „*Věc se tedy týká výhradně činnosti „uvnitř“ státní správy bez zjevných výstupů navenek. V tomto případě se však už nejedná o žádnou ochranu veřejných subjektivních práv státu jako právnické osoby, ale soud je tu správními úřady povoláván jako jakýsi nezávislý arbitr k rozhodnutí sporu o výklad zákona pro jeho další aplikaci při výkonu jim svěřené pravomoci a působnosti. To je ovšem již mimo rámec působnosti vymezené zákonem pro činnost správních soudů, a tedy i mimo rámec podmínek řízení o žalobě.* “

[25] Nejvyšší správní soud si je vědom, že v posledně citovaném judikátu soud posuzoval jiné rozhodnutí (uložení nápravného opatření - provedení likvidace osobních údajů),

nicméně i pro projednávaný případ je příléhavý závěr vyjádřený v citovaném judikátu, že pokud jde o činnost uvnitř státu, subjektivní nesouhlas jedné organizační složky státu s výsledky této činnosti (realizované jeho jinou složkou) bez dalšího neopodstatňuje podání správní žaloby.

[26] Vrátíme-li se nyní k otázce, zda je stěžovatel dotčen napadeným správním rozhodnutím na nějakém svém veřejném subjektivním právu, pro její zjištění nepostačuje prostý fakt, že stěžovatel byl po právu účastníkem správního (respektive daňového) řízení. Musel by být také skutečně zkrácen na svých veřejných subjektivních právech (§ 2 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud si je vědom předchozí judikatury, která toto dovodila v situaci, kdy žalobce - organizační složka státu - byl postižen sankcí za správní delikt (jako tomu bylo například ve zmíněné věci projednávané Nejvyšším správním soudem pod č. j. 2 As 36/2004 - 46). Tak tomu však v nyní posuzovaném případě není.

[27] Z již zmíněného rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 5 As 95/2014 - 46, plyne, že odvod za porušení rozpočtové kázně není sankcí za správní delikt ani trestní sankcí. Odvod svým smyslem a účelem odpovídá spíše zákonné definici „daně“ podle § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu, podle něhož se daní rozumí *peněžité plnění, pokud zákon stanoví, že se při jeho správě postupuje podle tohoto zákona*. To potvrzuje například i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 53/2013 – 33: „*Odvod je tedy i za účinnosti daňového řádu považován za daň, a tudíž zákon o rozpočtových pravidlech je třeba označit za zákon daňový. Jinými slovy, odvod za porušení rozpočtové kázně má materiálně „mnohem blíže“ k dani, než k sankci v užším slova smyslu.*“ Stejným směrem judikoval i Nejvyšší soud – viz jeho rozsudek ze dne 27. 3. 2018, sen. zn. 29 ICdo 3/2016.

[28] V rozsudku č. j. 5 As 95/2014 - 46, jenž odmítl koncepci odvodu jako správního deliktu či trestní sankce, šlo o odvod uložený subjektu soukromého práva (obchodní korporaci, konkrétně společnosti s ručením omezeným). Předmětem soudního přezkumu tehdy bylo rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně, které odčerpalo peněžní prostředky od jednoho (soukromého) subjektu ve prospěchu druhého subjektu (státu). Za použití logického argumentu od většího k menšímu (*a maiori ad minus*), není-li odvod sankcí za delikt uložený nestátnímu subjektu, tím spíše nemůže být sankcí za delikt, je-li odvod uložen organizační složce státu, a má tedy účinky jen v rámci organizační struktury téhož subjektu (státu), respektive dokonce v rámci jedné složky moci (moci výkonné) jako v projednávaném případě.

[29] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že stěžovatel v kasační stížnosti vyjadřuje k této otázce názor odlišný. Navíc z okolnosti uvedené výše (tedy že odvod není převodem peněžních prostředků mezi dvěma právními subjekty) dovozuje opačné závěry: z absence reparační povahy vyvozuje, že na její místo musí automaticky nastoupit právě „*preventivně represivní účinek*“. Stěžovatel poukazuje například na to, že organizační složka státu negeneruje zisk a musí zabezpečit řádný chod, aby mohla plnit zákonem stanovené kompetence. V případě citelného odvodu tedy dané složce nezbude než požádat o mimořádné navýšení své rozpočtové kapitoly, jež se opět realizuje z prostředků státního rozpočtu.

[30] Nelze obecně vyloučit, že uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně může být vnímáno nepříznivě a může vyvolat *de facto* nepříznivé důsledky v oblasti hospodaření s rozpočtovými prostředky státu (například tím, že vyvolá nutnost podání žádosti o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 12 a 13 rozpočtových pravidel, nebo žádosti o zvýšení peněžních prostředků své rozpočtové kapitoly, jak stěžovatel zmínil i v kasační stížnosti). Může vyvolat i jiné faktické důsledky, například i vyvození „manažerské" odpovědnosti vedoucího dané organizační složky státu. Tyto nepříznivé důsledky, často však jen jisté dočasné rozpočtové „nepohodlí", nemohou v konečném důsledku být „represí", protože nezasahují majetkovou sféru právního subjektu, nezpůsobují mu žádnou majetkovou újmu. Odvod uložený správcem daně (tedy součástí moci výkonné) k tíži stěžovatele, který je složkou „přimykající se" přímo k vrcholnému orgánu moci výkonné (vládě), není a nemůže být právní sankcí, nemá represivně preventivní funkci, ani neslouží k reparaci způsobené újmy.

[31] Správní soudy jsou povolány především k ochraně veřejných subjektivních práv nestátních subjektů. Není jejich úlohou chránit stěžovatele, jenž - jak je vyloženo výše - v konečném důsledku nemůže dojít újmy v důsledku rozhodnutí žalovaného. Objektivním zájmem vlády totiž je zajistit stěžovateli dostatek rozpočtových prostředků pro jeho fungování, jímž je právě zabezpečení činnosti vlády. Není úlohou správních soudů rozhodovat o řešení interních problémů či konfliktů uvnitř moci výkonné, *nota bene* konfliktů, kde jednou ze stran je servisní organizace vlády a druhou ze stran orgány Finanční správy České republiky. Je evidentní, že tento typ konfliktů je efektivnější řešit právě v rámci moci výkonné, případně včetně řešení na úrovni jejího vrcholného orgánu – vlády České republiky. Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 3 As 182/2014 – 34 konstatoval, že ve správním soudnictví je „[p]*oskytována ochrana zásadně subjektům stojícím vně státní moci a její veřejné správy, státu před ním samým poskytují soudy ochranu jen ve výjimečných případech, především tam, kde byl stát zkrácen na právech z takového právního vztahu, v němž vystupuje jako právnická osoba*." V projednávaném případě stát (ani stěžovatel sám jako organizační složka státu) na žádných právech zkrácen nebyl. A do práv kohokoli jiného rozhodnutí žalovaného zasáhnout nemohlo s ohledem na to, jak jsou vymezeni účastníci řízení.

[32] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že výše uvedené nemusí platit všeobecně. Může docházet např. k situacím, kdy odvod zasáhne do autonomie činnosti organizační složky státu v rozporu s ústavním principem dělby moci, tedy pokud by organizační složka státu byla součástí moci soudní (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2014, č. j. 2 Afs 49/2013 - 34), moci zákonodárné nebo by byla vybavena ústavním či zákonným atributem nezávislosti na moci výkonné [srovnej k tomu čl. 97 a 98 Ústavy České republiky nebo § 17 odst. 3 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)]. V opakovaně citovaném rozsudku č. j. 2 As 36/2004 – 46 Nejvyšší správní soud uvedl, že „[v] *praxi může dojít i ke konfliktu mezi různými složkami státní moci, kdy žalovaným může být příkladmo soud, Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, Česká národní banka nebo Nejvyšší kontrolní úřad. Z povahy věci je patrno, že v těchto případech konfliktu napříč jednotlivými složkami státní moci vystupuje potřeba konečného rozhodnutí, učiněného nezávislým arbitrem (kterým může být reálně toliko soud), výrazně intenzivně*." V takovém případě lze výjimečně vyjít z určité fikce dotčení na veřejných subjektivních právech, byť, *stricto sensu,* ani v tomto případě uvedené složky státu taková

práva nemají. Jiný výklad by však ustanovení § 33 odst. 2, věta za středníkem s. ř. s. ohledně non – subjektů zcela eliminoval. V projednávané věci se však o konflikt předvídaný ve shora citovaném judikátu nejedná, a to z důvodů naznačených výše.

[33] Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek městského soudu je zatížen vadou zmatečnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť soud měl žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. a § 68 písm. e) s. ř. s. Podle § 110 odst. 1, věty první za středníkem s. ř. s., jestliže již v řízení před krajským (respektive městským) soudem byly důvody pro odmítnutí návrhu, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského (zde městského) soudu Nejvyšší správní soud. Ten proto současně se zrušením napadeného rozsudku žalobu sám odmítl.

[34] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Protože soud rozhodl současně se zrušením rozsudku městského soudu i o odmítnutí žaloby, rozhodl rovněž o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta druhá s. ř. s.). Z tohoto důvodu nemají účastníci právo na náhradu nákladů řízení ani před městským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 28. listopadu 2018

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu