



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: **Národní ústav pro vzdělávání, školské poradenské zařízení a zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků**
IČO 000 22 179
sídlem Weilova 6, 102 00 Praha 10
zastoupen advokátem JUDr. Jindřichem Vítkem, Ph.D.
sídlem Šafaříkova 17, 120 00 Praha 2

proti
žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**
sídlem Masarykova 31, 602 00 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 9. 2019, č. j. 38693/19/5000-10470-712507,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým Odvolací finanční ředitelství (dále jen „žalovaný“) k jeho odvolání zčásti změnilo platební výměr Finančního úřadu pro hlavní město Prahu (dále jen „správce daně“) ze dne 28. 8. 2018, č. j. 6785909/18/2000-31477-109213. Platebním výměrem správce daně podle § 44a odst. 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), vyměřil žalobci penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně za období od 26. 11. 2011 do 27. 8. 2018 v celkové výši 1 518 543 Kč. Žalovaný změnil výrok platebního výroku tak, že rozhodné období stanovil od 2. 10. 2009 do 27. 8. 2018 a snížil penále na částku 1 511 148 Kč.
2. Ze správního spisu vyplynulo, že správce daně na základě podnětu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy jakožto poskytovatele dotace (dále také jen „poskytovatel“ či „Ministerstvo“) zahájil dne 12. 7. 2017 daňovou kontrolu, jejímž účelem bylo správné zjištění a případné stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně dle § 44 a § 44a rozpočtových pravidel. V rámci daňové kontroly správce daně zjistil, že žalobce uskutečnil nezpůsobilé výdaje v celkové výši 1 786 520,74 Kč, a to překročením limitů mezd stanovených v Metodickém dopisu č. 4 až 4.4, nesprávně stanovenou spotřebou pohonných hmot, nesprávným zařazením výdajů do příslušných kapitol, nedoložením účasti na konferencích a prezenčních listin, uvedením obecného charakteru výdaje, nedodržením Metodického dopisu č. 17, neprokázáním účelnosti výdaje bankovních poplatků, nedoložením plnění publicity, nákupem služeb, zařízení a kancelářských potřeb bez výběrového řízení a pochybením při veřejné zakázce „Dodávka nábytku“.
3. Výše uvedená zjištění správce daně shrnul ve zprávě o daňové kontrole ze dne 13. 11. 2017, č. j. 2022425/17/2200-31472-305925 (dále jen „zpráva o daňové kontrole“), na jejíchž základě dospěl k závěru, že se žalobce dopustil neoprávněného použití poskytnutých peněžních prostředků ve smyslu § 3 písm. e) rozpočtových pravidel, a tím porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Následně správce daně vydal dne 15. 12. 2017 platební výměry na odvod za porušení rozpočtové kázně č. 8803002/2017 a č. 8803069/2017, jimiž vyměřil žalobci odvod do státního rozpočtu a do Národního fondu v celkové výši 1 786 522 Kč. Žalobce podal proti oběma platebním výměrům odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 24. 7. 2018, č. j. 33257/18/5000-10470-712507.
4. Po nabytí právní moci platebních výměrů na odvod za porušení rozpočtové kázně vydal správce daně dne 28. 8. 2018 výše specifikovaný platební výměr, jímž žalobci vyměřil penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 518 543 Kč. Proti platebnímu výměru podal žalobce odvolání, na jehož základě žalovaný dospěl k závěru, že platební výměr je částečně nepřezkoumatelný. Proto vyzval správce daně k doplnění údajů nezbytných pro stanovení výše penále a následně s nimi žalobce seznámil. Dne 17. 9. 2019 žalovaný vydal napadené rozhodnutí, jímž snížil penále na částku 1 511 148 Kč.

II. Obsah žaloby

5. Žalobce v žalobě namítá, že vytýkaná pochybení jsou pouze evidenčního charakteru a vznikla při zařazování výdajů do různých kapitol dle Příručky pro příjemce finanční podpory z Operačního programu vzdělávání pro konkurenceschopnost (dále jen „Příručka pro příjemce“). Z Příručky pro příjemce ovšem nevyplývá povinnost řadit výdaje do kapitol, a proto chybné zařazení nelze považovat za porušení rozpočtové kázně. Žalobce nesouhlasí se způsobem, jakým žalovaný zařadil výdaje do jednotlivých kapitol, a považuje

za rozhodující, že se vždy jednalo o způsobilé výdaje. Žalobce odkazuje na příslušnou judikaturu Nejvyššího správního soudu a namítá, že se žalovaný nezabýval závažností jednotlivých pochybení a výše penále není proporční k míře závažnosti pochybení.

6. Konkrétně žalobce nesouhlasí s hodnocením žalovaného, který posoudil odměnu lektora za přípravu na kurz jako nezpůsobilý výdaj. Žalobce má za to, že tuto přípravu je možné považovat za závislou práci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, a že byl tedy oprávněn za tuto činnost vyplatit příslušným zaměstnancům mzdu. Dále žalobce nesouhlasí s žalovaným ohledně nákladů za tisk publikací a s jeho závěrem, že žalobce diskriminačně vyloučil jednoho z uchazečů pro nepředložení výpisu z živnostenského rejstříku.
7. Konečně se žalovaný dle žalobce dopustil procesního pochybení, když před vyměřením odvodu za porušení rozpočtové kázně nevydal výzvu dle § 14f rozpočtových pravidel, tedy nevyzval žalobce k dobrovolnému vrácení části dotace. Žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2019, č. j. 1 Afs 293/2018-28, dle něhož v případě, že poskytovatel opomene vydat výzvu dle § 14f rozpočtových pravidel, je na správci daně, aby jeho pochybení napravil a tuto výzvu vydal v rámci řízení ve věci porušení rozpočtové kázně. Vzhledem k tomu, že správce daně takto nepostupoval, dopustil se podstatného porušení ustanovení o řízení mající za následek nezákonné rozhodnutí.
8. Žalobce žádá, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí a zdůrazňuje, že žalobce text žalobních námitek v zásadě převzal z žaloby podané proti rozhodnutí o odvolání ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně, která je vedena Městským soudem v Praze pod sp. zn. 3 Af 33/2018. V řešené věci však žalobce napadá rozhodnutí, které stanovilo penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně, a proto se žalobní námitky míjejí s podstatou projednávané věci (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 9 Afs 4/2012-30). Penále je vyměřováno po nabytí právní moci platebního výměru na odvod a pravomocné rozhodnutí o odvolání ve věci odvodu je nadáno presumpcí správnosti, dokud není autoritativním způsobem rozhodnuto jinak. Ke dni vydání napadeného rozhodnutí existovalo pravomocné rozhodnutí stanovující odvod za porušení rozpočtové kázně, takže povinnost úhrady odvodu prokazatelně nastala. Jestliže nebyl odvod uhrazen v každý jednotlivý den porušení rozpočtové kázně, došlo k prodlení s jeho úhradou.
10. Ohledně namítaného chybného procesního postupu žalovaný uvádí, že žalobce v průběhu řízení o vydání výzvy dle § 14f rozpočtových pravidel nikterak neusiloval. Naopak po celou dobu porušení rozpočtové kázně popíral a z jeho jednání nebyla patrná snaha o vrácení dotace. Tuto okolnost zohlednil ve skutkově obdobném případě např. Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 31. 5. 2019, č. j. 29 Af /2017-96. Žalovaný považuje závěr Nejvyššího správního soudu učiněný v rozsudku č. j. 1 Afs 293/2018-28 za problematický, neboť ukládá povinnost správci daně postupovat per analogiam, tedy v rozporu se zásadou zákonnosti jakožto základního principu ovládajícího fungování veřejné správy. Nadto v řešené věci vydání výzvy nebylo možné, neboť se jedná o řízení ve věci penále.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

11. 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.
12. 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 není důvodná.
13. Předmětem tohoto řízení je přezkum rozhodnutí, kterým žalovaný potvrdil vyměření penále za nesplnění povinnosti provést včas odvod za porušení rozpočtové kázně.
14. Podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel „za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně podle odstavce 4 písm. b) a c) je porušitel rozpočtové kázně povinen zaplatit penále ve výši 1 promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu. Penále se počítá ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, do dne, kdy byly prostředky odvedeny nebo u návratných finančních výpomocí vráceny nebo nevyplaceny postupem podle odstavce 5 písm. b). Příjemce penále je stejný jako příjemce odvodu s výjimkou případů, kdy příjemcem odvodu je Národní fond. V těchto případech je příjemcem penále státní rozpočet [§ 6 odst. 1 písm. n)]. Penále, které v jednotlivých případech nepřesáhne 500 Kč, se nevyměří“.
15. Ze spisu byla zjištěna nesporná skutečnost, že v době rozhodování žalovaného správního orgánu existovalo pravomocné rozhodnutí – platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně ze dne 15. 12. 2017, potvrzené rozhodnutím ze dne 24. 7. 2018. Poněvadž žalobce povinnost uloženou tímto platebním výměrem nerespektoval a odvod za porušení rozpočtové kázně neuhradil, bylo mu vyměřeno penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Datum porušení rozpočtové kázně a její výše jsou uvedeny ve Zprávě o daňové kontrole, jež tvoří nedílnou součást platebního výměru.
16. K rozsahu soudního přezkumu penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně existuje konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu, dle níž „*při přezkumu rozhodnutí o sdělení penále nelze posuzovat námitky týkající se otázky, zda vůbec a v jakém rozsahu došlo k porušení rozpočtové kázně. Pro posouzení této otázky je určeno řízení o přezkumu platebního výměru, jímž byl uložen samotný odvod za porušení rozpočtové kázně. Opačný postup by mohl vést k odlišným závěrům v každém z těchto řízení. Rozsah přezkumu platebního výměru na penále odvolacím orgánem i soudem je tedy oproti přezkumu platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně limitován a je zaměřen zejména na posouzení, zda penále mělo být vůbec předsáno, zda bylo ve správné výši a za relevantní dobu*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 9 Afs 4/2012-33).
17. V rozsudku ze dne 7. 8. 2014, č. j. 10 As 48/2014-35, Nejvyšší správní soud doplnil, že „*pokud bylo penále stěžovatelce vyměřeno samostatným platebním výměrem, musí veškerá polemika s tím, zda skutečně k porušení rozpočtové kázně došlo, proběhnout v rámci přezkumu rozhodnutí o uložení odvodu, nikoliv rozhodnutí o sdělení předpisu penále, které na rozhodnutí o uložení odvodu toliko navazuje. V rámci přezkumu platebního výměru, jímž byl sdělen předpis penále, nelze přihlížet k námitkám proti zákonnosti rozhodnutí o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně* (srovnej také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 As 158/2014-46).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

18. Soud s ohledem na výše citovanou judikaturu konstatuje, že v nyní řešeném případě nebyl oprávněn zabývat se námitkami, jež směřovaly proti výši, oprávněnosti a proporcionalitě odvodu za porušení rozpočtové kázně, a to včetně námítky, dle níž správce daně opomenul žalobce vyzvat k dobrovolnému vrácení dotace postupem dle § 14f rozpočtových pravidel. Všechny tyto námitky totiž napadají zákonnost rozhodnutí o stanovení odvodu, resp. řízení předcházejícího jeho vydání, a jsou předmětem nikoliv tohoto řízení, ale naopak řízení vedeného u zdejšího soudu pod sp. zn. 3 Af 33/2018. Z toho důvodu je nutno tyto námitky v projednávané věci hodnotit jako irelevantní.
19. Žalobce dále namítá, že výše penále je neproporcionální vůči závažnosti porušení rozpočtové kázně, ovšem ani tuto námitku soud neshledal důvodnou. Je třeba zdůraznit, že § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel finančním orgánům neposkytuje prostor pro správní uvážení, zda vůbec, popřípadě v jaké výši uloží penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Dle tohoto ustanovení je porušitel rozpočtové kázně povinen zaplatit za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně „*penále ve výši 1 promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu. Penále se počítá ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, do dne, kdy byly prostředky odvedeny nebo u návratných finančních výpomocí vráceny nebo nevyplaceny postupem podle odstavce 5 písm. b)*“. Ze znění zákona je patrné, že zákonodárce přesně stanovil, jak spočítat celkovou výši penále, a neumožnil správci daně svým uvážením výši penále ovlivnit. Zároveň zákon stanoví, že penále je nutné zaplatit nejvýše do hodnoty odvodu. Právě v tom se projevuje zásada proporcionality a ochrana porušitele před neúměrným nárůstem výše penále. Přitom platí, že i výše penále je nepřímě ovlivněná závažností porušení rozpočtové kázně, neboť penále je vždy závislé na výši samotného odvodu, při jehož stanovení správce daně posuzuje závažnost konkrétních porušení podmínek poskytnutí dotace, závažnost jednotlivých pochybení příjemce dotace ve vztahu k čerpané částce prostředků státního rozpočtu apod. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014-40). Zda byl v řešeném případě odvod stanoven přiměřeně závažnosti porušení rozpočtové kázně, bude předmětem zkoumání v řízení sp. zn. 3 Af 33/2018.
20. Pro úplnost soud dodává, že rozpočtová pravidla poskytují možnosti, jak přihlédnout ke zvláštním okolnostem případu a napravit případnou tvrdost či nespravedlnost platebního výměru na penále. Otázka, zda je penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně likvidační, může být posuzována v rámci institutu prominutí dle § 44a odst. 10 rozpočtových pravidel coby důvod hodný zvláštního zřetele. Daný zákon rovněž umožňuje požádat o prominutí nebo částečné prominutí penále. Přitom záleží výhradně na porušiteli rozpočtové kázně, tedy i na žalobci, zda se těchto nástrojů rozhodne využít či nikoliv.

V. Závěr

21. Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.
22. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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 nejblíže 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 2. listopadu 2020

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

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.