



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudců Olgy Stránské a Mgr. Tomáše Kocourka, Ph.D., ve věci

žalobkyně: **F. T. s. r. o.,**
IČO: X,
se sídlem Ž.,
zastoupena advokátem Mgr. Josefem Žďárským,
se sídlem Panská 6, Praha,

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 1. 2017, č. j. 2930/17/5100-41451-711055,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

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

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou, doručenou Krajskému soudu v Praze dne 23. 3. 2017, podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), domáhá zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí, jímž žalovaný k odvolání žalobkyně změnil rozhodnutí Finančního úřadu pro Středočeský kraj, územního pracoviště v Kutné Hoře (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 16. 11. 2016, č. j. 4628072/16/2113-60562-208904, v části odůvodnění a ve zbytku (jde přitom o podstatné části odůvodnění a výrok) rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně rozhodl, že žalobkyně porušila povinnost stanovenou § 3 a § 4 zákona č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o omezení plateb v hotovosti“), neboť dne 9. 12. 2014 poskytla platbu v hotovosti překračující částku 270 000 Kč, čímž se dopustila

správního deliktu podle § 6 odst. 1 zákona o omezení plateb v hotovosti. Žalobkyně totiž toho dne poskytla platbu v hotovosti ve výši 295 390 Kč jako úhradu faktury č. 26/2014 vystavené dodavatelem panem P. C. za provedené výkopové práce. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyni podle § 5 odst. 3 zákona o omezení plateb v hotovosti uložena pokuta ve výši 5 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení v částce 1 000 Kč.

2. Žalobkyně namítá, že žalovaným vytýkané jednání nemůže mít povahu správního deliktu, neboť zcela postrádá jeho materiální znak, tedy nedosahuje ani minimálního stupně společenské nebezpečnosti. Správní orgány pochybily, pokud nezohlednily, že si žalobkyně vůbec nebyla vědoma porušení zákona o omezení plateb v hotovosti, neboť předchozí právní úprava účinná do 1. 12. 2014 umožňovala platby v hotovosti až do výše 350 000 Kč. Žalobkyně tedy porušila zákon nevědomky, pouhých 9 dnů po účinnosti novely, která hranici pro platby v hotovosti snížila. Tuto sníženou hranici pak žalobkyně překročila jen o 9,4 % a z toho, co bylo ve správním řízení prokázáno, je patrné, že nešlo o jakkoli podezřelou platbu, tím méně o daňový únik, legalizaci výnosů z trestné činnosti či porušení jiného zákonem sledovaného cíle. K tomu žalobkyně odkazuje na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 1. 2009, č. j. 15 Ca 303/2008 – 60, podle něž je třeba při rozhodování o tomto správním deliktu vzít v úvahu právě míru jeho společenské nebezpečnosti (výši v hotovosti provedené platby, okolnosti úhrady a zda šlo o vědomé či nevědomé porušení zákona). Pro úplnost žalobkyně dodává, že žalovaný tyto skutečnosti v úvahu vzal, avšak pouze jako vodítko při stanovení výše uložené pokuty. Pokud by však žalovaný správně zhodnotil materiální stránku předmětného jednání, nemohl by dojít k závěru, že se žalobkyně dopustila správního deliktu.
3. Dále žalobkyně namítá, že i pokud by soud dospěl k závěru, že se správního deliktu skutečně dopustila, měla jí být vyměřena pokuta výrazně nižší. Pokuta ve výši 5 000 Kč představuje pětinu částky, o kterou byla překročena zákonná hranice pro hotovostní platby, což je nepřiměřené. Žalovaný v napadeném rozhodnutí konstatuje, že k nižší pokutě než právě 5 000 Kč se v zásadě nepřistupuje, a to ani v případech zcela nepatrného překročení zákonné hranice; tím spíše není podle žalovaného na místě uložit takovou sníženou pokutu žalobkyni v posuzované věci. Taková praxe žalovaného je však podle žalobkyně v rozporu se zákonem, neboť v zákoně o omezení plateb v hotovosti žádná dolní hranice pokuty stanovena není.
4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě po stručné rekapitulaci průběhu řízení konstatuje, že žalobní body jsou v podstatě shodné s odvolacími námitkami, a proto plně odkazuje na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Nad jeho rámec uvádí, že se s žalobkyní neztotožňuje v tom, že jednání nevědomé (nesnažící se ohrozit cíle a zájmy zákona o omezení plateb v hotovosti) by nemělo být postihováno. Pro správní delikty je totiž charakteristická objektivní odpovědnost, jejíž podstatou je to, že se úmysl pachatele nezkoumá a v úvahách o tom, zda správní delikt byl či nebyl spáchán, ten nehraje roli (je pouze možné tvrdit liberační důvody, což však žalobkyně neučinila). Trest má ostatně také funkci represivní a preventivní. Žalovaný tvrzené skutečnosti hodnotil rovněž ve vztahu k materiální stránce správního deliktu (srov. body 18 a 19 napadeného rozhodnutí), kterou pokládá za naplněnou. Hodnotil je i ve vztahu k výši uložené pokuty. Skutečnost, že správní orgán I. stupně využil (a učinil součástí správního spisu) i jakési „pravidlo“, které při stanovení pokuty v obdobných věcech užívá, nepokládá žalovaný za problemickou, neboť představuje toliko východisko úvah správního orgánu I. stupně. V napadeném rozhodnutí tyto úvahy žalovaný přezkoumal a neshledal důvod k jejich změně. Žalovaný má za to, že

napadené i prvostupňové rozhodnutí jsou v souladu se zákonem, a navrhuje zamítnutí žaloby.

5. Žalobkyně v replice nesouhlasí s argumentací žalovaného. Má za to, že i v případě správního deliktu je vždy třeba zkoumat úmysl. Rovněž není přípustná praxe žalovaného, podle níž se vždy uděluje pokuta alespoň ve výši 5 000 Kč. Zákonodárce totiž dolní hranici pokuty zrušil, což podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 – 46, svědčí o jeho záměru, aby správní orgány mohly správní delikty vyznačující se minimální typovou nebezpečností postihnout pokutou v symbolické výši. Žalobkyně dále upozorňuje na § 7 zákona o omezení plateb v hotovosti, podle nějž lze do jednoho roku od účinnosti tohoto zákona provést i platbu v hotovosti přesahující stanovený limit, bylo-li to přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona sjednáno. Zákonodárce tedy zjevně neměl v úmyslu narušit kontinuitu stávajících obchodních styků, zatímco žalovaný smysl zákona nerespektuje.
6. Ze správního spisu zjistil soud následující podstatné skutečnosti. Správní orgán I. stupně při své činnosti (prověřování plnění daňových povinností pana P. C.) vyzval dne 2. 11. 2015 žalobkyni k předložení dokladů prokazujících úhradu několika faktur vystavených panem C., mezi nimi i faktury č. 24/2014 ze dne 9. 12. 2014 vystavené na částku 295 390 Kč. Žalobkyně k této výzvě správnímu orgánu I. stupně doručila mj. doklad, podle nějž panu C. uhradila dne 9. 12. 2014 hotově 295 390 Kč za provedené výkopové práce na „akci Svitavy“ (kopie je součástí správního spisu). V návaznosti na toto zjištění zahájil správní orgán I. stupně řízení ve věci podezření ze spáchání správního deliktu podle § 6 odst. 1 zákona o omezení plateb v hotovosti, což žalobkyni oznámil dne 18. 10. 2016. Dne 7. 11. 2016 proběhlo ve věci ústní jednání, o němž byl sepsán protokol. Za žalobkyni se jej účastnil její jednatel pan Bc. M. H., který po seznámení se zjištěnými skutečnostmi a jejich právní kvalifikací uvedl, že v té době nevěděl, že je limit pro hotovostní platby snížen. Ostatně tato částka nebyla vyplacena v hotovosti najednou, nýbrž po částech. Teprve poté byl vystaven jeden daňový doklad, neboť pan C. přebíral peníze vždy osobně, na stavbě ve výkopu, kde nebylo možné vyplňovat daňové doklady průběžně. Součástí spisu je dále interní písemnost správního orgánu I. stupně, přičemž se jedná o interní návod pro stanovení výše pokuty v případě porušení zákona o omezení plateb v hotovosti. Podle tohoto návodu se pokuta stanoví v rozmezí 10 % – 30 % z částky převyšující limit pro platby v hotovosti, a to v závislosti na tom, zda se jedná o první či opakované porušení; při prvním porušení se užije dolní hranice tohoto rozmezí. Nedosahuje-li takto zjištěná částka výše 5 000 Kč, stanoví se pokuta 5 000 Kč. Na základě této metodiky provedl správní orgán I. stupně výpočet a stanovil pokutu ve výši 5 000 Kč, jak o tom svědčí úřední záznam ze dne 16. 11. 2016. Téhož dne vydal správní orgán I. stupně prvostupňové rozhodnutí, jehož výrok je rekapitulován v bodě 1 tohoto rozsudku. V odůvodnění stručně shrnul dosavadní průběh řízení a shrnul, že zjištěné okolnosti svědčí o porušení § 6 odst. 1 zákona o omezení plateb v hotovosti. Tvrzení jednatele žalobkyně Bc. H., že k platbě došlo po částech, nebylo nijak doloženo. Jde-li o výši pokuty, správní orgán I. stupně konstatoval, že za tento správní delikt ji lze uložit až do výše 5 000 000 Kč. V dané věci však byla uložena na samé spodní hranici, neboť se jedná o prvé porušení tohoto zákona, které nemělo závažnější následky (limit byl překročen jen o 25 390 Kč, tedy 9,4 %).
7. Proti tomuto rozhodnutí se žalobkyně odvolala. V odvolání uvedla, že vytýkané jednání nevykazuje ani minimální míru společenské nebezpečnosti. Jednala nevědomky, neboť vycházela z limitu pro hotovostní platby účinného do 30. 11. 2014. K platbě přitom došlo

pouhých 9 dní po účinnosti novely, jež zavedla nový, nižší limit. Od té doby žalobkyně limit bezvýjimečně respektuje. Především však zdůraznila, že byt' to nelze prokázat, platba byla realizována po částech. Je s podivem, že správní orgán I. stupně bez výhrad vycházel z tvrzení pana C., který dlouhodobě neplní své daňové povinnosti a je zcela nedůvěryhodnou osobou. Žalobkyně zpochybnila i výši pokuty, která je založena na nezákonné interní metodice, jež zcela vylučuje uložení pokuty ve výši od 1 Kč do 4 999 Kč. Zákon přitom dolní hranici pokuty nestanoví a mělo by tedy být v možnostech správního orgánu I. stupně uložit za nepatrný delikt i symbolickou pokutu.

8. Dne 23. 1. 2017 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, kterým změnil odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a ve zbytku rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Po shrnutí skutkového stavu a rekapitulaci odvolacích námitek uvedl, že hlavními důkazy jsou faktura č. 24/2014 a výdajový pokladní doklad č. 14 PV627, nikoli výpověď pana C., ani tvrzení Bc. H., že platba proběhla ve více částkách. Žalobkyni dal za pravdu, že správní orgán I. stupně naplnění materiální stránky správního deliktu posoudil nedostatečně (okolnosti spáchání hodnotil pouze při stanovení výše pokuty). Z judikatury správních soudů totiž vyplývá, že kritérium společenské nebezpečnosti správního deliktu je třeba hodnotit vždy, a to i v případě, že je z jeho spáchání podezřelá právnická osoba. Žalovaný tedy argumentaci správního orgánu I. stupně doplnil, i poté však dospěl k závěru, že společenská nebezpečnost jednání je dána. Byť podle důvodové zprávy k zákonu o omezení plateb v hotovosti vyplývá, že jeho cílem je omezení možnosti daňových úniků, praní špinavých peněz apod., neznamená to, že uskutečnění platby v hotovosti nepředstavující žádný škodlivý účinek není nežádoucí, nebo dokonce protiprávní. Naopak – jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 – 46 – zrušení dolní hranice sazby pokuty za tento správní delikt umožňuje postihnout i jednání zcela minimálně společensky nebezpečné. V posuzované věci jsou oba účastníci předmětné transakce (žalobkyně i pan C.) subjekty daně z příjmů a daně z přidané hodnoty; platby v hotovosti přesahující zákonný limit mohou usnadnit daňové úniky nebo zkreslit výslednou daňovou povinnost. Zákonem chráněné zájmy státu v daňové sféře tedy nesporně byly jednáním žalobkyně ohroženy. Žalovaný nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, že překročení limitu o necelých 10 % není společensky nebezpečné. Stanovení hranice, jejíž překročení shledává nebezpečným a nežádoucím, je totiž věcí zákonodárce, a pokud by žalovaný tuto hranici vlastní úvahou *de facto* zvyšoval, nahrazoval by tak činnost zákonodárce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 – 45). Důvodnou neshledal žalovaný ani námitku, že žalobkyně jednala neúmyslně, neboť správní delikty se vyznačují objektivní odpovědností a zavinění se nezkoumá. Nehraje roli, že žalobkyně novou zákonnou úpravu neznala, protože neznalost zákona nikoho neomlouvá, ani že od té doby limit pro hotovostní platby striktně dodržuje, neboť to nemá vliv na hodnocení jejího jednání v minulosti. Žalovaný se také zabýval výší pokuty a způsobem jejího stanovení a nemá za to, že by neformální pokyn představoval nepřípustné stanovení dolní hranice pokuty. Tento „návod“ je sice součástí správního spisu, ale v jeho důsledku nedošlo ke stanovení pokuty v nezákonné výši. Správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí za užití správního uvážení zdůvodnil, proč je tato výše pokuty přiměřená. S žalobkyní nesouhlasí ani v tom, že jde – s ohledem na to, kolik času od spáchání deliktu uběhlo – o sankci zbytečnou.
9. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Jde tedy o žalobu věcně projednatelnou. Soud posoudil žalobu v rozsahu řádně a včas uplatněných

žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal. O žalobě rozhodl podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť jak souhlas žalobkyně, tak i žalovaného se presumuje, neboť ani jeden na výzvu soudu nesdělil, že by s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasil.

10. Žalobkyně nejprve namítá, že její – byť protiprávní – jednání není přestupkem, neboť nevykazuje ani minimální míru společenské škodlivosti. Mezi účastníky nebylo v řízení sporné (resp. není to sporné nyní, když žalobkyně opustila své původní tvrzení, že platbu provedla po částech), že žalobkyně provedla hotovostní platbu ve výši přesahující zákonný limit. Žalobkyně pokládá za omluvitelné, že si devět dní po účinnosti novely zákona o omezení plateb v hotovosti nebyla vědoma nového nižšího limitu. Ten pak překročila minimálně, přičemž toto překročení nesměřovalo k daňovému úniku či jinému protiprávnímu jednání.
11. Jak žalovaný sám uznal (a napadené rozhodnutí o tuto úvahu doplnil), je povinností správních orgánů vždy zkoumat materiální stránku správního deliktu. Tento závěr vyplývá i z judikatury správních soudů. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 – 46, připodobňuje správní delikty k trestným činům, a proto – i při absenci příslušné právní úpravy – je třeba na ně aplikovat zásady trestního práva a i u správních deliktů zkoumat nejen to, zda jednání naplňuje znaky skutkové podstaty, ale i to, zda dosahuje požadovaného stupně společenské škodlivosti. V tomto rozsudku NSS mj. uvedl: *„Bez materiálního korektivu by pak, a to je hlavní argument Nejvyššího správního soudu, mohlo docházet i k tomu, že by za správní delikty byli postihováni ti, kteří se jich dopustili, i v případě, že by jejich jednání postrádalo znak společenské nebezpečnosti. I když tak není materiální korektiv pro správní delikty v zákoně výslovně stanoven, není v souladu s jednotícími principy právního řádu, aby nebyl použit. Postavení pachatele jiného správního deliktu by totiž v takovém případě bylo v mnoha ohledech, zejména z hlediska výše sankce, která mu za určitý typ deliktního jednání hrozí, bez věcných důvodů horší než je tomu u přestupku, či dokonce v některých případech u méně závažného trestného činu, třebaže jsou mnohdy postihována obdobná či společensky nebezpečnější jednání. Nemožnost posouzení materiální stránky správního deliktu by byla rovněž v rozporu s požadavkem spravedlivé rovnováhy mezi ochranou zájmů společnosti a imperativem ochrany základních práv a svobod jednotlivců. V daném případě je proto nutno vzniklou mezeru v zákoně vyřešit pomocí analogie s ustanovením § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, tudíž aplikovat materiální korektiv i na jiné správní delikty než přestupky. Vykazuje-li tedy jednání sice formální znaky správního deliktu, které ale nedosahuje určitý minimální stupeň nebezpečnosti, daný zejména povahou chráněného zájmu, nelze je označit jako správní delikt. Správním deliktem je tedy pouze jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti.“*
12. Dále je třeba také uvést, že zpravidla nelze považovat jednání pachatele deliktu za nebezpečné již jen proto, že je protiprávní, neboť typová nebezpečnost vyjádřená v zákonem stanovené skutkové podstatě nepostačí a je třeba věc konkretizovat a zkoumat, zda charakter a stupeň konkrétní nebezpečnosti daného jednání se vůbec nachází v hranicích typové nebezpečnosti dané ve znacích jeho skutkové podstaty. Lze si totiž představit případy, kdy porušení veřejného zájmu je zcela minimální a jedná se o jednání, které vzhledem ke konkrétním okolnostem nevykazuje daný stupeň společenské nebezpečnosti (materiální stránku deliktu). Stupeň nebezpečnosti činu pro společnost je přitom určován zejména závažností správního deliktu, kterou lze posoudit zejména s ohledem na způsob jeho spáchání a jeho následky, okolnosti, za nichž byl spáchán, na

formu a míru zavinění za předpokladu, že zavinění je zákonným znakem deliktu, a v neposlední řadě též s ohledem na osobu pachatele a případné pohnutky, které jej ke spáchání vedly.“ Pro úplnost soud dodává, že rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 1. 2009, č. j. 15 Ca 303/2008 – 60, na který žalobkyně v žalobě odkazuje, byl vydán v řízení navazujícím na právě citovaný rozsudek NSS, kterým byl předchozí rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Jelikož žalobkyně citovaný rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem jen přejímá a opakuje závěry NSS, soud nevycházel z tohoto rozsudku, nýbrž právě z rozsudku NSS.

13. V odkazované věci šlo o totožný správní delikt – byla realizována platba v hotovosti překračující limit stanovený zákonem o omezení plateb v hotovosti. Příjemci platby byli manželé a pachatel nevěděl, že neplatí každému z manželů polovinu částky (což by porušení zákona nepředstavovalo), nýbrž že celá částka (v součtu překračující zákonný limit) směřuje do jejich společného jmění. Nejvyšší správní soud v odkazované věci sám materiální stránku správního deliktu nehodnotil, avšak krajskému soudu uložil zkoumat, zda jde o pochybnou platbu, která zakrývá skutečný původ finančních prostředků získaných z aktivit organizovaného zločinu, korupce či terorismu (proti nimž je zákon o omezení plateb v hotovosti primárně zaměřen). Za tím účelem bylo třeba zjistit výši platby, okolnosti úhrady a to, zda si byl pachatel porušení zákona vědom.
14. Závěr, že nikoli každé jednání, které naplňuje znaky správního deliktu, je nebezpečné jen tím, že je protiprávní, vyslovil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008 – 45, přičemž doplnil, že při hodnocení materiální stránky správního deliktu je třeba vždy vycházet ze skutkových okolností konkrétního případu. Ani soud ani správní orgán si však nemohou formulovat vodítka (např. že překročení maximální povolení rychlosti o 2 km/h je ještě v pořádku, avšak překročení o 10 km/h už nikoli), neboť by tím nahrazovali činnost zákonodárce, který tyto hranice konkrétně stanovil zákonem.
15. V právě posuzované věci při hodnocení materiální stránky přestupku argumentoval žalovaný v napadeném rozhodnutí tak, že definoval účel zákona o omezení plateb v hotovosti, přičemž vycházel z důvodové zprávy k tomuto zákonu (sněmovní tisk č. 264/0, dostupný na www.psp.cz) a dovodil, že jde o ohrožující správní delikt, k jehož naplnění nemusí dojít k poruše na zákonem chráněném zájmu; absence škodlivého následku tak nehraje roli. Odkázal také na již citovaný rozsudek NSS ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 – 46, v němž NSS vyslovil právní názor, že zrušení spodní hranice pokuty za tento správní delikt (k čemuž došlo zákonem č. 303/2008 Sb. s účinností od 19. 8. 2008; do té doby byla minimální výše pokuty 10 000 Kč) je výrazem vůle zákonodárce trestat i minimálně závažná porušení přiměřenými pokutami. Oba účastníci transakce (podnikatelé – profesionálové) spadají do režimu daně z přidané hodnoty a daně z příjmů. Z toho dovodil, že materiální stránka správního deliktu byla naplněna.
16. Se závěry žalovaného se soud zcela ztotožňuje a doplňuje, že od zmiňovaného případu řešeného v rozsudku NSS ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 – 46 (potažmo v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 20. 1. 2009, č. j. 15 Ca 303/2008 – 60), se právě posuzovaná věc podstatně liší. V odkazované věci pachatel porušil zákon proto, že pominul určitý specifický právně teoretický aspekt transakce (konstrukce a fungování společného jmění manželů), aniž by po něm takovou znalost bylo možno spravedlivě požadovat, tím méně jestliže ji špatně právně hodnotil i krajský soud, proti jehož rozsudku byla podána kasační stížnost v odkazované věci. Navíc šlo o koupi nemovité věci na

základě kupní smlouvy mezi soukromými osobami, tedy o transakci nebudící žádné zásadní pochybnosti. Oproti tomu žalobkyně se dopustila protiprávního jednání proto, že se včas neseznámila s aktuální právní úpravou, jež přinesla snížení limitu pro hotovostní platby, což nebyla změna nikterak komplikovaná či výkladově sporná. Je třeba připomenout právní zásadu *ignorantia legis non excusat*, tedy že neznalost zákona neomlouvá, což platí tím spíše, je-li žalobkyně podnikatelka – profesionálka, které nadto, jak potvrzuje obsah správního spisu, neproplácí faktury v hotovosti, a to i ve vyšších částkách, jen ojediněle (výdajový doklad ze dne 7. 11. 2013 na částku 320 000 Kč, výdajový doklad ze dne 1. 9. 2014 na částku 266 100 Kč a výdajový doklad ze dne 20. 10. 2014 na částku 61 580 Kč, přičemž příjemcem hotovosti je vždy P. C.). Soud se neztotožňuje s tím, že by na seznámení se s novou právní úpravou měla jen devět dní od účinnosti novely č. 261/2014 Sb. Se zákonem se žalobkyně totiž mohla seznámit také v průběhu legisvakanční lhůty, která ostatně k seznámení adresátů s novými právními předpisy a k jejich adaptaci na nové právní prostředí slouží. Ta v tomto případě ve vztahu k této části novely trvala 11 dní (zákon č. 261/2014 Sb. byl ve sbírce zákonů vyhlášen dne 19. 11. 2014 a v této své části nabyl účinnosti dne 1. 12. 2014), což je srovnatelné se standardní legisvakanční lhůtou, která – nestanoví-li zákon jinak – trvá 15 dnů (§ 3 odst. 3 věta první zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů) a adekvátní tomu, že příslušná novela nevyžaduje žádné velké přípravy mimo seznámení se s novou výší limitu pro hotovostní platby.

17. Ani okolnosti transakce v posuzované věci nebyly zcela jasné. I pokud soud pomine, že podle Bc. H. mělo k předání peněz oproti dokladu dojít přímo ve výkopu, což je při výši částky zarážející (to však pro řízení není podstatné a ani to nebylo předmětem dokazování), ze správního spisu je patrné, že příjemcem platby byl podnikatel, který v plnění svých daňových povinností selhává. Odpovědnost za jednání příjemce předmětné platby samozřejmě nelze klást k tíži žalobkyni. Ta však – tím, že jej vyplatila v hotovosti, ač se tak mělo stát bezhotovostně – přispěla ke zmatku v jeho účetnictví a zkomplikovala práci správci daně, který při neexistenci správně vedeného účetnictví musel finanční transakce pana C. pro potřeby správy daní rekonstruovat, což by se jistě dělo snadněji, pokud by žalobkyně splnila svou povinnost a provedla platbu bezhotovostně, díky čemuž by bylo možné sledovat pohyby peněz z účtu na účet. Soud připomíná, že jedním z cílů zákona o omezení plateb v hotovosti je i zamezení daňovým únikům. Byť v právě posuzované věci nic nenasvědčuje tomu, že by byly ohroženy i další cíle tohoto zákona (tedy že by se jednalo o peníze získané z terorismu, korupce či jiné trestné činnosti), určitý stupeň společenské nebezpečnosti nesporně dovést lze. To žalovaný správně učinil a soud jeho – byť samy o sobě dostačující – úvahy ještě doplnil tak, že více zdůraznil konkrétní okolnosti předmětné transakce. Námitka je nedůvodná.
18. V replice žalobkyně ještě doplnila, že žalovaný měl zkoumat otázku zavinění a že měl zohlednit, že i zákonodárce si při schválení zákona o omezení plateb v hotovosti nepřál přerušení kontinuity smluvních vztahů. Tyto nové námitky však nelze pokládat za rozvinutí včas uplatněné námitky absence posouzení materiální stránky správního deliktu. S ohledem na § 71 odst. 2 s. ř. s. větu třetí může žalobce rozšířit žalobu o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Tu lze podle § 72 odst. 1 s. ř. s. podat do dvou měsíců poté, kdy bylo napadené rozhodnutí žalobci oznámeno. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni podle doručky obsažené ve správním spisu doručeno dne 23. 1. 2017, posledním dnem pro podání žaloby tedy byl čtvrtek 23. 3. 2017. Tímto dnem tedy

skončila lhůta pro rozšíření žaloby o další žalobní body. Žalobní body uplatněné v replice doručené soudu dne 4. 10. 2017 jsou tudíž opožděné a soud se jimi nezabýval.

19. Dále žalobkyně namítá, že uložená pokuta je nepřiměřeně vysoká a založená na nezákonné metodice, která navzdory znění zákona vylučuje uložení nižší pokuty nežli 5 000 Kč. V replice pak žalobkyně tento žalobní bod rozvinula tak, že doplnila odkaz na závěr NSS vyslovený v rozsudku ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 – 46, že záměrem zákonodárce při zrušení dolní hranice pokuty pro tento správní delikt bylo to, aby správní orgány mohly správní delikty vyznačující se minimální typovou nebezpečností postihnout pokutou v symbolické výši; praxe žalovaného proto podle žalobkyně míří zcela opačným směrem.
20. Soud má za to, že je třeba otázku zákonnosti výše uložené pokuty a existence předmětného návodu posuzovat odděleně. Nejprve se tedy soud zabýval prvou z těchto otázek. K tomu je třeba připomenout, že každá úvaha o výši pokuty je správním uvážením, při kterém správní orgán samostatně vybírá jednu z vícera zákonem předvídaných možností postupu. Soudní přezkum správního uvážení je do značné míry omezen. Jak vyslovil NSS v právní větě k rozsudku ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003 – 48, „[v] otázkách přezkumu správního rozhodnutí, které je ovládáno zásadami správního uvážení, zákon vytváří kritéria, podle nichž a v jejichž rámci se může uskutečnit volba, včetně výběru a zjišťování těch skutečností konkrétního případu, které nejsou správní normou předpokládány, ale uvážením správního orgánu jsou uznány za potřebné pro volbu jeho rozhodnutí. Samotné správní rozhodnutí podléhá přezkumu soudu pouze v tom směru, zda nevybočilo z mezí a hledisek stanovených zákonem, zda je v souladu s pravidly logického usuzování a zda premisy takového úsudku byly zjištěny řádným procesním postupem. Za splnění těchto předpokladů není soud oprávněn z těchto skutečností dovozovat jiné nebo přímo opačné závěry.“ Je tedy třeba dovodit, že za situace, kdy správní orgán při stanovení výše pokuty nevybočil ze zákonem stanoveného rozmezí, pokuta nebyla uložena v zjevně nepřiměřené výši (§ 78 odst. 2 s. ř. s.) a odůvodnění výše pokuty je logické a koherentní, nemůže soud jeho závěry správního orgánu nahradit závěry vlastními. Pokud by to soud udělal, šlo by o nepřípustnou ingerenci do pravomoci správního orgánu, kterému zákon zakotvuje prostor pro jeho správní uvážení. Soudu přísluší pouze přezkum zákonnosti takového rozhodnutí (zahrnující při odpovídajícím návrhu a za splnění zákonných podmínek pravomoc moderovat sankce) a nemůže nahrazovat činnost správních orgánů, ani pokud by se domníval, že by snad jiné rozhodnutí bylo správnější či vhodnější.
21. V právě posuzované věci správní orgán I. stupně výše pokuty zdůvodnil dostatečně, jestliže zohlednil, že byl limit stanovený zákonem o omezení plateb v hotovosti překročen jen mírně, ze strany žalobkyně šlo o první porušení tohoto zákona, jehož následek nebyl nijak závažný. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí s výší pokuty a s tímto odůvodněním ztotožnil. Rovněž soud konstatuje, že pokuta byla uložena v zákonném rozmezí, resp. u jeho spodní hranice, a odůvodnění její výše je logické, mající oporu ve správním spisu a jako s takovým se s ním soud ztotožňuje. Pokud by tedy ve správním spisu nebyl vložen žádný „návod“ pro stanovení výše pokuty, soudu by toto zdůvodnění výše pokuty postačovalo, a to bez ohledu na to, zda by skutečně byla výše pokuty stanovena podle volné správní úvahy příslušné úřední osoby, nebo zda by měla úřední osoba tuto metodiku pouze „na nástěnce“ a neučinila by ji součástí správního spisu. Jelikož však tento návod součástí správního spisu je, což žalovaný nepokládá za nezákonné, zatímco žalobkyně namítá opak, musí se soud vyjádřit i k otázce souladu tohoto návodu se zákonem.

22. Soud se nejprve zabýval tím, zda je existence takového „návodu“ v souladu se zákonem v obecné rovině. K tomu je třeba připomenout jednu ze základních zásad správního řízení vyjádřenou v § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tedy povinnost správních orgánů dbát o to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Význam právní jistoty a legitimního očekávání účastníků správní soudy i Ústavní soud opakovaně zdůrazňují. NSS v rozsudku ze dne 12. 8. 2004, č. j. 2 Afs 47/2004 – 83, konstatoval, že *„[p]rincip předvídatelnosti rozhodování v podstatě znamená, že účastníci právních vztahů mohou legitimně očekávat, že státní orgány budou ve skutkově a právně srovnatelných případech rozhodovat – ve svém celkovém vyznění – stejně. Pouze takový postup respektuje právní jistotu a nelze opomíjet, že toliko jeho důsledné dodržování se významně pozitivně projevuje i v rámci celkového nazírání společnosti na význam a roli práva. Naopak postoj státního orgánu, který se vyznačuje zásadní odlišností přístupu k projednávaným věcem, svojí podstatou identickým, tomuto základnímu principu právního státu hrubě odporuje.“* V rozsudku ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 – 541, NSS uvedl, že *„známá a dostupná správní praxe [...] sice nepředstavuje právní rámec pokut, ale slouží jako referenční hledisko ve vztahu k dodržování zásady rovného zacházení [a] zákazu libovůle při stanovení pokut. V tomto ohledu může být dřívější praxe [...] významným vodítkem bránícím neodůvodněným excesům při správním trestání.“* Mají-li tedy správní orgány povinnost zajistit, aby v podobných případech postupovaly podobně a v odlišných případech odlišně (tedy jinými slovy aby ustavily určitou správní praxi a do budoucna se jí přidržely, nejsou-li dány závažné důvody pro její změnu), nelze existenci podobných návodů pokládat *a priori* za nezákonnou. Návodů podobné povahy, jako je návod obsažený ve správním spisu, mohou nepochybně přispívat k tomu, že mají různé úřední osoby při správním uvážení o výši sankce jednotné východisko. Nelze se totiž domnívat, že by dvě úřední osoby dospěly za každých okolností ke zcela totožnému závěru o výši pokuty, tím spíše má-li u daného správního deliktu správní orgán *de facto* pět milionů možností jak rozhodnout (může uložit pokutu ve výši 1 Kč, 2 Kč, 3 Kč a tak dále až k 4 999 999 Kč a 5 000 000 Kč). Do značné míry tak užívání podobné metodiky snižuje pravděpodobnost, že vzniknou propastné rozdíly mezi rozhodnutími o výši pokuty vydanými různými úředními osobami, ať už je způsobené jejich odlišným přístupem k závažnosti určitého správního deliktu, nebo i případnou nežádoucí libovůlí.
23. Tomuto konkrétnímu návodu žalobkyně vytýká, že na rozdíl od § 5 odst. 3 zákona o omezení plateb v hotovosti (který dolní hranici pokuty vůbec nestanoví) stanoví dolní hranici pokuty ve výši 5 000 Kč. To by jistě bylo problematické, pokud by to mělo za následek uložení pokuty v nepřiměřené výši. V dané věci tomu tak však nebylo, neboť, jak už bylo uvedeno, jednání žalobkyně naplňující skutkovou podstatu přestupku ve smyslu § 6 odst. 1 zákona o omezení plateb v hotovosti naplňovalo i materiální stránku správního deliktu, neboť dosahovalo určitého stupně společenské nebezpečnosti, za což byla uložena pokuta v zákonném rozmezí, jejíž výše byla řádně odůvodněná a nikoli nepřiměřená. Uložená pokuta zejména nepřesahuje částku, o kterou žalobkyně překročila zákonem stanovený limit pro platby v hotovosti. Soud ji také nepokládá za odporující právnímu názoru, který NSS vyslovil v rozsudku ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Afs 27/2008 – 46, tedy že záměrem zákonodárce bylo umožnit uložení symbolické pokuty za minimálně závažný správní delikt. Pokuta ve výši 5 000 Kč není pro žalobkyni (jejíž obrat v roce 2016, kdy byla pokuta uložena, přesáhl 8 milionů korun a v roce 2017 18 milionů korun) žádným způsobem likvidační. Soud ji – na rozdíl od žalobkyně – naopak považuje za v zásadě

symbolickou. Soud tedy uzavírá, že skutečnost, že správní orgán při stanovení výše pokuty postupoval podle návodu, který stanoví způsob výpočtu výše pokuty, nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí, jestliže pokuta uložená na jejím základě nebyla uložena v nezákonné výši. Námitka je nedůvodná.

24. Protože soud neshledal žalobní body důvodnými, žalobu na základě § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
25. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 27. září 2018

Mgr. Jitka Zavřelová, v. r.
předsedkyně senátu