



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Aleše Korejtky a JUDr. Petry Venclové, Ph.D. v právní věci **žalobce: Město Třemošnice, náměstí Míru 451, 53843 Třemošnice**, Zastoupen: Mgr. Jana Zwyrtek Hamplová, advokátka, Olomoucká 36, 789 85 Mohelnice, **proti žalovanému: Odvolací finanční ředitelství, Masarykova 427/31, 602 00 Brno**, v řízení proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13.10.2014, č.j. 26350/14/5000-24700-710142

t a k t o :

- I. Žaloba se zamítá.**
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í:

Vymezení věci:

Rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzen platební výměr na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně č.j. 476649/14/28000-04703-607099 ze dne 25. 4. 2014 vydaný Finančním úřadem pro Pardubický kraj (dále jen „správce daně prvního stupně“), kterým bylo vyměřeno penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně za období od 16. 1. 2008 do 25. 4. 2014 ve výši 11.236.364 Kč do Národního fondu, který byl uložen platebním výměrem č.j. 1203163/13/2800-04703-607099 ze dne 22. 8. 2013 podle § 44a odst. 8 zák. č. 218/2000 Sb.,

o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) a podle zák. č. 280/2009 Sb., daňový řád (dále jen „daňový řád“).

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného (§ 65 a násl. zák. č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, /dále jen „s.ř.s.“/) včasnou žalobou (§ 72 odst. 1. s.ř.s.).

Žalobní body:

Žalobce tvrdí, že při realizaci projektu „*Vybudování nové příjezdové komunikace do průmyslové zóny v Třemošnici*“ nedošlo k porušení rozpočtové kázně, tudíž neměl být vydán platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně ani nemohlo vzniknout penále, tedy neměl být vydán platební výměr na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Má za to, že platební výměr, jímž byl odvod uložen, trpí vadou nepřezkoumatelnosti, v podstatě tvrdí, že postrádá odůvodnění, odkazuje přitom na nálezy Ústavního soudu č.j. II ÚS 435/09: „*Rádné odůvodnění rozhodnutí je neopominutelnou součástí práv na spravedlivý proces.*“ Pokud jde o zprávu o daňové kontrole a o protokol, má za to, že meze správního uvážení vybočily: „*ze zdravého rozumu a logiky,*“ navíc je v kolizi se zákonem o obcích a s ústavním pořádkem ČR a Evropskou chartou místní správy.

Žalobce dále uplatnil námitky proti kontrolním zjištěním správce daně, když popíral porušení rozpočtové kázně, které bylo shledáno ve výběru vítězného dodavatele na zakázku, když měla být porušena podmínka splatnosti faktur, přičemž žalobce zdůraznil, že na druhém místě umístěný uchazeč o realizaci zakázky nabídl cenu o 4.600.000 Kč vyšší.

Ke shora předeslané kolizi žalobce uvedl, že § 38 odst. 1, věta první zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“) ukládá žalobci jako obci využívat majetek obce účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Formální vady nabídky, které žalobce považuje spíše za chybu v psaní, přitom byly odstraněny ještě před provedením daňové kontroly správcem daně. Žalobce by jiný postup při výběru uchazečů, považoval za ryze formalistický. Dovolává se ústavní konformity s odkazem na nálezy Ústavního soudu č.j. Pl ÚS 33/97, v němž Ústavní soud vyslovil, že: „*... jazykový výklad je nutno vnímat pouze jako prvotní přiblížení se k aplikované právní normě; mechanická aplikace abstrahující smysl a účel právní normy činí z práva nástroj odcizení a absurdity.*“ Žalobce má za to, že správní uvážení aplikované v daném případě správcem daně vybočilo „*z naplnění smysl a účelu zákona.*“

Pokud jde o mezinárodní kontext, poukázal žalobce na čl. 9 odst. 7 Evropské charty místní správy: „*Dotace místním společenstvím se pokud možno předem nevází na financování konkrétních projektů. Poskytování dotací nelikviduje základní svobodu místních společenství uplatňovat v rámci své působnosti volné uvážení.*“

Žalobce uzavírá, že ve smyslu definice porušení rozpočtové kázně se takového porušení nedopustil. Odmítá, že by se dopustil neoprávněného použití finančních prostředků tím, že toleroval jinou splatnost faktur.

Dále a „*nad rámec*“ uvedl, že situace, kdy má na penále uhradit 100 % poskytnuté dotace, je v rozporu s dobrými mravy, když má za to, že tento institut je třeba uplatňovat i ve

správním řízení. Má za to, že rovněž při soudním přezkumu penále by se soud měl zabývat „základem porušení rozpočtové kázně.“

Podáním ze dne 24. 2. 2015 navrhl žalobce „odložení rozhodnutí o podané žalobě.“ Odkázal se na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 5. 12. 2014, č.j. 4 Afs (správně As) 215/2014, když tvrdil, že v tomto rozhodnutí bylo vysloveno, že platební výměr penalizace sleduje osud platebního výměru odvodu (takový argument však v uvedeném rozsudku obsažen není – pozn. soudu). Ohledně zásady proporcionality poukázal na rozsudky NSS sp. zn. 7 Afs 107/2008 ze dne 11. 6. 2009 a sp. zn. 9 Afs 202/2007 a na blíže nespecifikované rozhodnutí NSS ze dne 5. 5. 2014 (krajský soud však žádné meritorní rozhodnutí NSS uvedeného data v databázi dostupné na www.nssoud.cz nedohledal).

Vyjádření žalovaného:

Žalovaný setrval na právním názoru vysloveném v napadeném rozhodnutí. Námitku rozporu s dobrými mravy označil z pohledu rozpočtových pravidel za irelevantní. Ohledně rozsahu přezkumu odvolacím orgánem a soudem odkázal na rozsudek NSS č.j. 9 Afs 4/2012-30. Žalovaný se proto soustředil při přezkumu napadeného platebního výměru na přezkoumání oprávněnosti předepsání penále, správnost výpočtu a relevantní dobu prodlení žalobce podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel. Zdůraznil, že Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích usnesením č.j. 52 Af 17/2014 38 ze dne 6. 1. 2015 odmítl žalobu, která napadala platební výměr ukládající odvod za porušení rozpočtové kázně žalobci, na jehož základě pak byl vydán platební výměr na penále za prodlení s tímto odvodem. S ohledem na to, že ve věci byla podána kasační stížnost, požádal žalovaný o přerušení jednání podle § 48 odst. 3 písm. d) s.ř.s.

Podstatné okolnosti ze správního spisu:

Ze správního spisu je zjevné, že správce daně vydal platební výměr na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně, které bylo předmětem přezkumu žalovaného jako odvolacího orgánu, na základě pravomocného platebního výměru č.j. 1203163/13/2800-04703-607099 ze dne 22. 8. 2013, kterým byl žalobci uložen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 11. 236 364,-Kč do Národního fondu. Tuto skutečnost žalobce nesporel.

Posouzení věci krajským soudem:

Z žaloby je nepochybné, že stěžejní a jedinou žalobní námitkou směřující do žalobou napadeného rozhodnutí je námitka spočívající v tvrzení, že pokud nebyly splněny podmínky pro vydání platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně (z důvodů v žalobě specifikovaných), nemohlo dojít k zákonnému vydání platebního výměru, tudíž ani k zákonnému vydání žalovaného rozhodnutí na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Žalobce se přitom domnívá, že soud by si měl v rámci tohoto soudního přezkumu zodpovědět otázku zákonnosti pravomocného platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně, případně, že by měl „odložit“ rozhodnutí do doby rozhodnutí NSS o kasační stížnosti proti usnesení, jímž byla odmítnuta žaloba proti pravomocnému platebnímu výměru o odvodu za porušení rozpočtové kázně.

Soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.).

Soud přezkoumává napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví (§ 75 odst. 2 s.ř.s.).

Z citované právní úpravy správního soudnictví je zřejmé, že krajský soud podle § 75 odst. 1, 2 s.ř.s. musel při svém rozhodování vzít v potaz právní stav k datu vydání napadeného rozhodnutí, tj. nemohl ignorovat existenci pravomocného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzen platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně, přičemž uvedené rozhodnutí bylo možno napadnout samostatnou žalobou. Zde je třeba zdůraznit, že pravomocné správní rozhodnutí jako jednostranný akt aplikace práva je nadáno presumpcí správnosti, a to až do doby, dokud nebude autoritativním způsobem zrušeno.

Krajský soud ohledně presumpce správnosti správních aktů, a to v oblasti daňového práva, poukazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2008, čj. 11 Ca 226/2008-36 (kasační stížnost zamítnuta rozsudkem NSS č.j. 8 Afs 34/2009 – 72 ze dne 22. 10. 2009; rozsudky NSS jsou dostupné na www.nssoud.cz): „*Městský soud v Praze proto z uvedených důvodů došel k závěru, že přestože jak dodatečné platební výměry na daň z příjmů fyzických osob za zdaňovací období let 1994 a 1995, tak rozhodnutí o zamítnutí odvolání žalobkyně proti těmto dodatečným platebním výměrům byla zrušena, nelze pominout skutečnost, že po určitou dobu byla rozhodnutí (dodatečné platební výměry i rozhodnutí o odvolání) vydána, nabyla právní moci, byla tedy způsobilá působit právní účinky. Jednalo se tedy o správní rozhodnutí, ve vztahu k nimž je nutno uplatňovat zásadu presumpce platnosti a správnosti až do té doby, dokud nebyla zrušena. Uvedený názor soudu nemůže akceptovat právní názor žalobkyně o tom, že k původní splatnosti vůbec nedošlo.*“

Z citované judikatury tak vyplývá, že předseda senátu neměl důvod k přerušení řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s.ř.s., neboť ani případné zrušení platebního výměru, jímž byl uložen odvod za porušení rozpočtové kázně (resp. rozhodnutí o odvolání proti němu), by nemohl mít vliv na to, že k datu vydání napadeného rozhodnutí zde existovalo pravomocné podkladové rozhodnutí pro vydání platebního výměru na penále za prodlení, neboť splatnost uložené povinnosti k odvodu prokazatelně nastala. Jak v obecné rovině konstatoval NSS v rozsudku ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 – 128, **publ. pod č. 1815/2009 Sb. NSS: „Soudní řízení není prodloužením správního řízení, v němž by bylo možné zohlednit skutečnosti, jež nově nastaly po vydání rozhodnutí, ale retrospektivním přezkumem pravomocného správního rozhodnutí. Zrušení rozhodnutí, které bylo podkladem pro vydání jiného rozhodnutí, je důvodem pro obnovu tohoto navazujícího správního řízení.“**

Obdobně je zásada presumpce správnosti správního rozhodnutí uplatňována i v jiných oblastech veřejné správy. Tak např. podle rozsudku NSS ze dne 6. 8. 2009, čj. 9 As 96/2008-44: „*Správní orgán rozhodující v řízení o námitkách proti provedenému záznamu bodů v registru řidičů (§ 123f zákona č. 361/2000 Sb., zákon o silničním provozu) je oprávněn zkoumat pouze to, zda existuje způsobilý podklad pro záznam (tj. pravomocné rozhodnutí příslušného orgánu veřejné správy či soudu ve smyslu § 123b odst. 1 a 2 citovaného zákona),*

zda záznam v registru řidičů byl proveden zcela v souladu s tímto způsobitelným podkladem a zda počet připsaných bodů odpovídá v příloze k citovanému zákonu obsaženému bodovému hodnocení jednání. Správní orgán však v tomto řízení zásadně nepřezkoumává správnost a zákonnost aktů orgánů veřejné moci, na základě kterých byl záznam proveden, neboť na tyto akty je třeba nahlížet jako na správné a zákonné, a to až do okamžiku než je příslušný orgán veřejné moci zákonem předvídaným postupem prohlásí za nezákonné a zruší je (zásada presumpce správnosti aktů orgánů veřejné moci).“

Pro úplnost je třeba dodat, že k přezkumu rozhodnutí předcházejících dalším rozhodnutím správce daně se i NSS již v minulosti opakovaně vyjádřil, přičemž vymezil hranice takového přezkumu (např. rozsudky NSS ze dne 20. 12. 2007, č. j. 5 Afs 136/2006 – 60; ze dne 11. 5. 2005, č. j. 1 Afs 137/2004 – 62, č. 1182/2007 Sb. NSS: *Přezkoumává-li žalovaný rozhodnutí, kterým byl žalobci sdělen předpis penále, zjišťuje toliko, zda existuje rozhodnutí, kterým byla povinnost hradit celní dluh žalobci řádně sdělena, zda skutečně žalobce platební povinnost nesplnil ve lhůtě stanovené v tomto rozhodnutí a zda se penále počítá v souladu s § 63 odst. 2 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Tímto rozsahem přezkumu je pak při zachování zásady dispozicní vázán rovněž soud.)* Závěry vyplývající z citované judikatury jsou použitelné i v nyní posuzované věci. V řízení proti rozhodnutí, které je předmětem stávajícího soudního řízení, tak nelze zásadně přezkoumávat, v souladu s principy zákonnosti a legitimacy, jiné než napadené rozhodnutí, pokud zákon nestanoví výslovně jinak (rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2008, dostupný na č. j. 8 Afs 64/2008 – 51). NSS dále obdobně judikoval, že **v rámci soudního přezkumu rozhodnutí ve věci penále se nemohou řešit otázky zákonnosti uložení daňové povinnosti, na níž je penále navázáno** (rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2007, č. j. 2 Afs 30/2007 – 68, rozsudek ze dne 11. 6. 2009, č. j. 1 Afs 47/2009 – 45, nebo rozsudek ze dne 18. 8. 2011, č. j. 2 Afs 55/2011 – 59, rozsudek ze dne 25. 1. 2012, č. j. 1 Afs 77/2011 – 91, rozsudek ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 53/2013 – 33). Ačkoliv vyměření daně a předsání penále jsou dva spolu související úkony, dochází k vyměření daně a předsání penále dvěma samostatnými rozhodnutími správce daně. Proti těmto dvěma rozhodnutím lze brojit samostatnými odvoláními a žalobami, resp. kasačními stížnostmi. Tato samostatnost má za následek, že daňový subjekt nemůže do řízení o přezkumu rozhodnutí o sdělení penále přenášet námitky vztahující se k posouzení, zda vůbec a v jakém rozsahu měla být v jeho případě vyměřena daň, k níž se penále upíná. Tuto otázku lze závazně posoudit v rámci samotného přezkumu platebního výměru, jímž byla vyměřena daň.

Rozsah přezkumu platebního výměru na penále odvolacím orgánem i soudem je tedy oproti přezkumu platebního výměru na daň limitován a je zaměřen zejména na posouzení, zda penále mělo být vůbec předsáno, zda bylo vyměřeno ve správné výši a za relevantní dobu (rozsudek NSS ze dne 1. 8. 2011, č. j. 8 Afs 6/2011 – 86, či rozsudek téhož soudu ze dne 25. 1. 2012, č. j. 1 Afs 77/2011 – 91). Žalobce však žádnou ze zmíněných námitk neuplatnil, tedy nenamítal absenci platebního výměru o uložení odvodu, ani že počet dnů prodlení byl odlišný, nežli jej správce daně v platebním výměru uvedl, anebo že konečná suma penále numericky neodpovídá, žalobce pouze tvrdil rozpor s dobrými mravy, jestliže penále dosáhlo 100% poskytnuté dotace. Podle § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel platí: *Odvod za porušení rozpočtové kázně nemůže být vyšší než celková částka dotace, která byla vyplacena ke dni porušení rozpočtové kázně; ustanovení § 44 odst. 1 písm. j) není tímto dotčeno.* Jestliže tedy bylo penále vyměřeno ve výši 100% poskytnuté dotace, bylo vyměřeno v souladu se zákonem, přičemž žalobce ani neupřesnil, v čem by rozpor

s dobrými mravy měl spočívat a krajský soud v obecné rovině s dobrými mravy neshledal, když zejména má za to, že dobré mravy jsou kategorií soukromoprávní, správnímu orgánu lze totiž stěží vůbec přiřazovat kategorii „mravů“ či „morálky.“ O jistém pojmovém přiblížení lze uvažovat ve vztahu k „dobré správě“ vyjádřené v § 4 zák. č. 500/2004 Sb., správního řádu, (přístup k veřejné správě k účastníkům řízení jako „*služba veřejnosti*“), avšak tam zcela jistě argumentace žalobce nemíří. Jak již bylo uvedeno, soud je při soudním přezkumu vázán ustanovením § 72 odst. 1 s.ř.s. a nepřísluší mu za žalobce jakkoliv dovozovat žalobní tvrzení, přičemž v dané věci lze mít důvodně za to, že žalobce se vyjádřil v souladu se svým právním názorem, neboť již pro sepsání žaloby byl zastoupen advokátem. Přezkoumá-li soud žalobou napadené rozhodnutí totiž nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s. ř. s., přičemž NSS již v minulosti vyslovil, že „*jinou vadou řízení před soudem*“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkoumá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu by byl nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamenal by i zásah do principu rovnosti účastníků řízení (např. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-63).

Sohledem na to, že **v době soudního přezkumu uložené penalizace platebním výměrem existoval pravomocný platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně, což žalobce nečinil předmětem sporu,** a s ohledem na shora uvedenou judikaturu vztahující se k limitům soudního přezkumu platebního výměru na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně, dospěl krajský soud k závěru, že žaloba nemůže být úspěšná.

Závěr a náklady řízení

Lze tedy uzavřít, že ani jedna ze základních žalobních námitek nebyla důvodná, a proto krajský soud žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl (výrok I).

Žalobce nebyl v řízení úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. a contrario), přičemž žalovanému nebyla náhrada na nákladu řízení přiznána, neboť dle názoru krajského soudu jeho činnost spočívající v sepsání dvou podání v dané věci nepřekročila běžnou úřední činnost.

P o u č e n í :

Rozsudek, který byl doručen účastníkům, je v právní moci.

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost (mimořádný opravný prostředek) 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.

V Pardubicích dne 4. března 2015

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Píchová