



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Středisko ekologické výchovy a etiky Rýchory – SEVER, Brontosaurus Krkonoše**, se sídlem Horní Maršov, Horská 175, zastoupen Mgr. Luděkem Růžičkou, advokátem se sídlem Brno, U Svitavy 1077/2, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Brno, Masarykova 31, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 9. 2014, č. j. 31 Af 39/2014 – 59,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Platebním výměrem ze dne 20. 8. 2013, č. j. 1220015/13/2700-04705-603497, bylo žalobci (dále „stěžovatel“) Finančním úřadem pro Královéhradecký kraj vyměřeno penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně za období od 1. 1. 2008 do 1. 8. 2013 ve výši 355.220 Kč. Proti platebnímu výměru podal stěžovatel odvolání, které bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 24. 3. 2014, č. j. 7321/14/5000-24700-710142, zamítnuto. K porušení rozpočtové kázně došlo tím, že stěžovatel porušil podmínky stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 15. 12. 2005, č. j. OPRLZ/3/24/05, ve znění dodatků č. 1 a 2 na projekt „*Kapka 21*“ – *Královéhradecký a Pardubický kraj: Agenda 21 pro každého (Sít' informačních, poradenských a vzdělávacích center pro udržitelný život)* registrační číslo CZ.04.1.03/4.2.16.3/0024 (dále jen „projekt“) na rok 2006 a 2007 z Operačního programu Rozvoj lidských zdrojů. Dotace byla poskytnuta v souladu s § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů

(rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“) v celkové maximální výši 17.761.000 Kč.

Rozhodnutí žalovaného napadl stěžovatel správní žalobou, v níž tvrdil, že se jedná o rozhodnutí nezákonné a nepřezkoumatelné, stojící na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Poznamenal, že se žalovaný nevypořádal s uplatněnými odvolacími důvody a opomenul vyřešit namítanou podjatost svých pracovníků. Podle stěžovatele nebylo z napadeného rozhodnutí rovněž zřejmé, z jakých ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech žalovaný vycházel. Nakonec namítl, že žalovaný nevzal v potaz, že žalobě podané proti rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně, které bylo podkladem žalobou napadeného rozhodnutí v této věci (dále „podkladové rozhodnutí“), byl Krajským soudem v Hradci Králové přiznán odkladný účinek. Dle stěžovatele byla tato skutečnost překážkou k předpisu penále.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové

Rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“) ze dne 30. 9. 2014, č. j. 31 Af 39/2014 – 59, byla podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) správní žaloba zamítnuta.

Krajský soud zrekapituloval podstatné skutkové okolnosti, příslušná ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech i postoj, který zaujal k podkladovým rozhodnutím žalovaného, a konstatoval, že stěžovateli vznikla nejen povinnost odvést prostředky způsobené porušením rozpočtové kázně, ale i penále ve smyslu § 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech. Zdůraznil, že rozhodnutí o vyměření penále se odvíjí od podkladových rozhodnutí a v tomto směru poukázal na relevantní judikaturu zdejšího soudu. Uvedl, že v daném případě bylo penále počítáno ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně. Tento okamžik žalovaný ve svém rozhodnutí řádně specifikoval a současně ozřejmil, z jakých důvodů a v jaké výši penále vyměřil.

K dalším žalobním námitkám týkajícím se samotného porušení rozpočtové kázně, krajský soud uvedl, že byly předmětem samostatných žalobních řízení a z hlediska nyní řešené problematiky nejsou důvodné. Krajský soud rovněž shledal, že se žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí zabýval otázkou, na základě jakých ustanovení rozpočtových pravidel správce daně penále vyměřil a vysvětlil, z jakých důvodů bylo k samotné penalizaci přistoupeno. Podjatost pracovníků byla zase řešena již v řízení o podkladovém rozhodnutí.

Nakonec se krajský soud věnoval otázce, zda měl žalovaný přihlédnout k přiznání odkladného účinku žalobě směřující proti podkladovému rozhodnutí. Dospěl však k závěru, že vyměření penále se váže na právní moc platebního výměru o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně a nelze jej směšovat s otázkou pozastavení možnosti výkonu rozhodnutí. Ani v tomto ohledu tak žalovaný nepochybil.

Kasační stížnost

Kasační stížností ze dne 13. 11. 2014, doplněnou podáním ze dne 16. 3. 2015, napadá

stěžovatel rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

Rozsudek krajského soudu považuje za nepřezkoumatelný, neboť soud přezkoumal rozhodnutí, které je samo nepřezkoumatelné. Navíc se dostatečně nevypořádal s namítanou podjatostí pracovníků správce daně a nezákonností určení počátku penalizace. Rozsudek pokládá za nepřezkoumatelný také proto, že krajský soud nezodpověděl, zda se žalovaný vypořádal se všemi odvolacími důvody a neposoudil, zda z rozhodnutí žalovaného vyplývá, podle jakého ustanovení bylo penále stanoveno.

Stěžovatel napadenému rozsudku dále vytýká, že nevychází z napadeného rozhodnutí, ale z obsahu správního spisu a výsledku jiného řízení vedeného před krajským soudem pod sp. zn. 31 Af 53/2013 (řízení o podkladovém rozhodnutí). Dle stěžovatele se krajský soud opřel o vlastní rozsudek, aniž by jej v řízení provedl jako důkaz, a porušil tak ustanovení § 77 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že uvedený rozsudek ke dni vydání napadeného správního rozhodnutí neexistoval, překročil soud i meze dané ustanovením § 75 odst. 1 s. ř. s.

Stěžovatel následně poznamenává, že již v žalobě tvrdil nedostatečné zjištění skutkového stavu a domáhal se proto jeho doplnění. Za tím účelem požadoval provést důkaz usnesením krajského soudu ze dne 23. 10. 2013, č. j. 31 Af 53/2013 – 52, kterým byl přiznán odkladný účinek žalobě směřující proti podkladovému rozhodnutí. Krajský soud však navrhovaný důkaz neprovedl, což dle přesvědčení stěžovatele představuje vadu soudního řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Dodává, že s ohledem na suspenzivní účinky rozhodnutí dle § 73 s. ř. s. nebyly ke dni rozhodování žalovaného o penále (tj. ke dni 24. 3. 2014) splněny zákonné podmínky pro stanovení penále, neboť neexistovalo vykonatelné, pravomocné a účinné rozhodnutí o stanovení dani a nebyl přesně určen okamžik porušení rozpočtové kázně. Tento názor se odvíjí od skutečnosti, že podkladové rozhodnutí pozbylo přiznáním odkladného účinku žalobě účinnosti, a nemohlo tudíž dojít k prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně.

Vzhledem k výše uvedenému stěžovatel navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 28. 4. 2015. Odvolává se především na svá předchozí vyjádření a odůvodnění napadeného rozhodnutí. S krajským soudem se plně ztotožňuje.

Žalovaný zdůrazňuje, že v rámci přezkumu platebního výměru na penále nelze předkládat námitky, které hodnotí, zda vůbec a v jaké míře došlo k porušení rozpočtové kázně. Stejně tak je tomu u domnělé nezákonnosti určení počátku penalizace. Uvádí dále, že s námitkou podjatosti se vypořádal již v řízení o podkladovém rozhodnutí. Podle žalovaného konečně nebrání vydání platebního výměru na penále ani skutečnost, že byl žalobě proti podkladovému rozhodnutí přiznán odkladný účinek. S ohledem na uvedené tak navrhuje kasační stížnost zamítnout a nárokuje náhradu nákladů řízení v částce 300 Kč.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že ve vlastní judikatuře se již zabýval prakticky stejnou problematikou (srovnej rozsudky ze dne 8. 6. 2015, č. j. 4 Afs 36/2015 - 70, a ze dne 8. 6. 2015, č. j. 4 Afs 35/2015 - 84, všechna rozhodnutí dostupná na www.nssoud.cz). Jediná odlišnost v nyní posuzované věci spočívá ve výši odvodu do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně a s tím související výše vyměřeného penále. Ve zmiňovaných řízeních uplatnil stěžovatel stejnou argumentaci, kterou napadal prakticky identické odůvodnění napadených rozsudků krajského soudu. Lze tedy shrnout, že úkolem Nejvyššího správního soudu je opětovně posoudit právně i skutkově stejnou situaci mezi týmiž účastníky. Vzhledem k tomu, že zdejší soud neshledal důvod, proč by se měl od vlastních, dříve vyslovených, názorů nyní odchýlit, odkazuje plně na odůvodnění dřívějších rozsudků a pouze stručně shrnuje základní myšlenkové konstrukce, které jej k zamítnutí kasační stížnosti vedly.

Nejprve se zdejší soud zabýval otázkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Zjistil přitom, že krajský soud rozsudek dostatečně odůvodnil, vypořádal se všemi žalobními námitkami stěžovatele, poukázal na relevantní judikaturu, správně aplikoval v ní přijaté závěry a jeho právní názory jsou rovněž srozumitelné. Ostatně stěžovatel v kasační stížnosti se závěry krajského soudu věcně polemizuje, což v případě neodůvodněného nebo nesrozumitelného rozhodnutí zpravidla nepřichází v úvahu. Navíc platí, že „*nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí*“ (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 – 85). Z hlediska objektivního je však zřejmé, že rozsudek krajského soudu nároky přezkoumatelnosti splňuje. Krajský soud správně rozpoznal, že námitky týkající se porušení rozpočtové kázně byly předmětem samostatných řízení, pravomocně skončených, a nelze je v tomto řízení přezkoumávat. Zcela správně je proto označil za nedůvodné, aniž by se jimi podrobněji věnoval. Napadený rozsudek reaguje i na námitku, že z rozhodnutí žalovaného není zřejmé, podle jakého ustanovení bylo stěžovateli penále stanoveno. Nelze se ztotožnit ani s názorem, že krajský soud přezkoumával nepřezkoumatelné rozhodnutí. Zdejší soud naopak zjistil, že žalovaný se ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi odvolacími námitkami a přijaté závěry řádně a srozumitelně odůvodnil. Kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak nemohl být dán.

Nejvyšší správní soud dále zjistil, že velká část námitek souvisí s předcházejícím

řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně (podjatost pracovníků správce daně při rozhodování o odvodu za porušení rozpočtové kázně, stanovení dne, ke kterému došlo k porušení rozpočtové kázně). Zdejší soud k těmto námitkám jen stručně uvádí, že podle ustálené judikatury nelze při přezkumu rozhodnutí o sdělení penále opětovně přezkoumávat argumentaci vztahující se k podkladovému rozhodnutí. Poukázat lze např. na rozsudek ze dne 9. 1. 2013, č. j. 9 Afs 4/2012 - 30, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, že *„uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně a předepsání penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně spolu sice vzájemně souvisí, jde však o dvě samostatná rozhodnutí správce daně, proti kterým se lze bránit samostatnými odvoláními a žalobami, případně i kasačními stížnostmi. Daná samostatnost se projevuje též v okruhu námitek, jejichž posouzení má význam v tom kterém řízení. 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 předepsáno, zda bylo ve správné výši a za relevantní dobu. K uvedenému srovnej například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2011, č. j. 8 Afs 6/2011 - 86, a ze dne 11. 6. 2009, č. j. 1 Afs 47/2009 - 45.“* V tomto ohledu by mohla mít jistou relevanci snad jen námitka, že nebyl stanoven den porušení rozpočtové kázně, a není tudíž zřejmé, od jakého okamžiku by měl být stěžovatel penalizován. K tomuto problému je však možné plně odkázat na rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 5. 2015, č. j. 8 Afs 179/2014 - 86, kde soud danou problematiku řešil. Ačkoli se nejednalo o řízení iniciované podkladovým rozhodnutím, z něhož vzešlo krajským soudem přezkoumávané rozhodnutí žalovaného, jedná se stále o věc související, která vychází ze stejného skutkového základu a shodné zprávy o daňové kontrole. Pro úplnost lze z označeného rozsudku citovat: *„Další námitky se týkaly určení data porušení rozpočtové kázně. Stěžovatel označil napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť v něm žalovaný neuvedl jednotlivá data porušení rozpočtové kázně. Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil. Pokud se žalovaný ztotožnil s tím, jak správce daně určil data porušení rozpočtové kázně, bylo nadbytečné je v odůvodnění napadeného rozhodnutí znovu specifikovat, neboť tyto údaje byly uvedeny již ve zprávě o daňové kontrole, která je odůvodněním platebního výměru a v níž jsou jednotlivá stěžovatelova pochybení jednoznačně popsána.“*

Zbývá podotknout, že počátek penalizace je v platebním výměru na penále jasně uveden a v příloze je specifikován i výpočet penále.

Další námitkou se stěžovatel snaží zpochybnit způsob, jakým byl přezkum napadeného správního rozhodnutí proveden. Má za to, že krajský soud založil rozsudek nikoli na rozhodnutí žalovaného, ale na obsahu správního spisu a výsledku soudního řízení vedeného pod č. j. 31 Af 53/2013 - 78. V souladu s názorem vysloveným v souvisejících věcech k tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že krajský soud postupoval správně. Při posouzení, zda stěžovateli vznikla podle § 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech povinnost odvést penále, totiž bylo relevantní zohlednit výsledek řízení, v němž byl žalobci vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně, a to včetně jeho soudního přezkumu. I v něm ovšem podkladové rozhodnutí obstálo (viz zamítavý rozsudek krajského soudu č. j. 31 Af 53/2013 - 78). Nejvyšší správní soud pokládá za nepochybné,

že se krajský soud soustředil především na samotné rozhodnutí žalovaného, a nikoli jen na obsah správního spisu. Dokládá to ostatně několik pasáží napadeného rozsudku, kde soud na rozhodnutí odkazuje a hodnotí závěry v něm obsažené (viz strana 7 a 8 napadeného rozsudku).

Zdejší soud rovněž nezjistil, že by byl postup krajského soudu v rozporu s ustanovením § 75 odst. 1 a § 77 s. ř. s. Stěžovatel se domnívá, že uvedená ustanovení byla porušena tím, že rozsudek ze dne 30. 9. 2014, č. j. 31 Af 53/2013 – 78, kterým bylo přezkoumáno podkladové rozhodnutí, nebyl proveden jako důkaz. Odkaz krajského soudu na tento rozsudek je však nutné vnímat jako argumentaci skutečnostmi známými soudu z jeho úřední činnosti, které není třeba dokazovat ve smyslu § 121 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, použitého v soudním řízení správním přiměřeně podle § 64 s. ř. s. K porušení § 75 odst. 1 s. ř. s. zase nemůže dojít pouhým přijetím právního názoru, který byl vysloven v jiném soudním řízení. Je naopak zcela v pořádku, že soud již vyslovený právní názor reflektuje a v případě, kdy je s ním ztotožněn, z něj i vychází. Námitce stěžovatele proto přisvědčit nelze.

Nejvyšší správní soud se konečně zabýval argumentací, že s ohledem na suspenzivní účinky usnesení krajského soudu ze dne 23. 10. 2013, č. j. 31 Af 53/2013 – 52, kterým byl přiznán odkladný účinek žalobě směřující proti podkladovému rozhodnutí, nebyly splněny zákonné podmínky pro stanovení penále. Dle stěžovatele totiž neexistovalo vykonatelné, pravomocné a účinné rozhodnutí o odvodu, z něhož penále vychází.

Vzhledem k tomu, že se uvedenou námitkou Nejvyšší správní soud již zabýval v rozsudku ze dne 8. 6. 2015, č. j. 4 Afs 36/2015 – 70, lze z něj citovat následující: „*Přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí správního orgánu mění poměry mezi účastníky řízení v tom směru, že odkládá účinky žalobou napadeného správního rozhodnutí, které tak v důsledku přiznání odkladného účinku není vykonatelné. Přiznání odkladného účinku je tedy procesní institut, který pouze dočasně odkládá (a chrání před) účinky napadeného správního rozhodnutí a způsobuje, že po dobu přiznání odkladného účinku nedochází ke změně právních poměrů účastníků řízení. Přiznání odkladného účinku pozastavuje ty účinky napadeného správního rozhodnutí, které z povahy věci pozastavit lze (tj. uložené právní povinnosti nelze vynucovat, přiznaná oprávnění nelze uplatňovat, odejmutá oprávnění zůstávají zachována, atd.). To však nic nemění na tom, že takovéto správní rozhodnutí stále existuje a v souladu s principem presumpce správnosti správních aktů (podle kterého se má za to, že správní akt je zákonný a správný, a to až do okamžiku, kdy příslušný orgán zákonem předvídanou formou prohlásí správní akt za nezákonný a zruší jej), je tudíž možno a nutno přihlížet k jeho obsahu a vycházet ze skutečností v něm uvedených. Rozhodnutí o přiznání odkladného účinku ostatně nepředjímá výsledek řízení samotného. Žalovaný tudíž nepochybil, pokud ve svém rozhodnutí vycházel z existence rozhodnutí o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně stěžovatelem. Je mimoto zřejmé, že § 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech nestanoví podmínku pravomocného a vykonatelného rozhodnutí o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně jako nutný předpoklad pro vydání platebního výměru na penále, respektive pro rozhodnutí o odvolání proti takovému platebnímu výměru. Podmínkou je, že porušitel rozpočtové kázně byl v prodlení s odvodem, což v dané věci bylo splněno, a to bez ohledu na usnesení o přiznání odkladného účinku žalobě proti rozhodnutí o stanovení odvodu a bez ohledu na vykonatelnost takového rozhodnutí o stanovení odvodu. Nejedná se ani o opatření směřující k výkonu*

rozhodnutí o stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že důvodná není ani tato námitka stěžovatele.“

Ze shora uvedeného je zřejmé, že se krajský soud nemusel řídit požadavkem stěžovatele, aby byl proveden důkaz rozhodnutím o odkladném účinku. Jak již bylo uvedeno, usnesení o přiznání odkladného účinku nemá žádný vliv na správnost a zákonnost rozhodnutí žalovaného přezkoumávaného v nyní posuzované věci. Nebylo proto na místě k rozhodnutí o odkladném účinku přihlížet a zabývat se detailněji jeho obsahem.

Závěrem Nejvyšší správní soud konstatuje, že krajský soud nepochybil ani tím, že ve věci nenařídil jednání. Ze soudního spisu vyplývá, že stěžovatel dal k rozhodnutí soudu bez nařízení jednání konkludentní souhlas dle § 51 odst. 1 s. ř. s., přičemž jeho důkazní návrh se týkal skutečností známých krajskému soudu z jeho úřední činnosti, ohledně nichž není třeba dokazování provádět. V postupu krajského soudu proto nelze spatřovat procesní vadu, která by způsobila stěžovateli jakoukoli újmu.

S ohledem na všechny výše uvedené závěry Nejvyšší správní soud konstatuje, že žádná z námitek obsažených v kasační stížnosti neobstojí. Zdejší soud proto kasační stížnost zamítl dle § 110 odst. 1, věta druhá s. ř. s.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovanému zdejší soud nepřiznal požadovanou paušální náhradu nákladů řízení s ohledem na předchozí judikaturu, která zpravidla neumožňuje přiznat náhradu nákladů řízení správním orgánům, pokud se jedná o náklady nepřesahující rámec běžné úřední činnosti, jako tomu bylo i v této věci (srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 - 47). Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. září 2015

JUDr. Jaroslav
Vlašín
předseda senátu