



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Město Lišov**, se sídlem třída 5. května 139, Lišov, zast. JUDr. Rudolfem Hrubým, advokátem, se sídlem náměstí Míru 140/1, Lišov, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 19. 2. 2016, č. j. 10 Af 14/2015 - 36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 3. 2. 2015, č. j. 3343/15/5000-10470-710142, žalovaný zamítl odvolání a potvrdil rozhodnutí Finančního úřadu pro Jihočeský kraj (dále jen „finanční orgán prvního stupně“) ze dne 10. 7. 2014, č. j. 1526727/14/2200-04702-303497. Naposledy uvedeným rozhodnutím finanční orgán prvního stupně vyměřil žalobci penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně ve výši 1.935.453 Kč.

Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí o odvolání uvedl, že námitky žalobce ve značné míře směřují proti rozhodnutí o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, nikoliv proti rozhodnutí o vyměření penále z prodlení, které je předmětem posuzované věci. Žalovaný nepřisvědčil námitce, že penále ve výši poskytnuté dotace je v rozporu s dobrými mravy, neboť bylo vyměřeno v souladu se zákonnými kritérii. V této souvislosti žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 9 Afs 4/202 - 30, ze dne 1. 8. 2011, č. j. 8 Afs 6/2011 - 86, a ze dne 22. 1. 2009, č. j. 5 Afs 75/2008 - 101.

Žalovaný připomněl, že finanční orgán prvního stupně byl při zjištění porušení rozpočtové kázně povinen postupovat v souladu s § 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech. Rozhodnutí o vyměření odvodu nabylo právní moci a finanční orgán prvního stupně tak postupoval zcela v souladu s uvedeným zněním zákona a judikaturou Nejvyššího správního soudu, když rozhodl o vyměření penále. Žalovaný poukázal na § 44a odst. 4 písm. b) a c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015, a konstatoval, že „[k] porušení rozpočtové kázně došlo dne 15. 12. 2008, 7. 5. 2009, 3. 7. 2009, 16. 9. 2009, 24. 11. 2009, 6. 4. 2010, 8. 10. 2010, 1. 11. 2010 a 2. 12. 2010 (data proplacení nákladů na základě žádostí o platbu, ve kterých příjemce dotace požadoval proplacení nákladů vzniklých úhradou faktur vystavených společnostmi vybranými v chybně provedených výběrových řízeních). Penále bylo vypočítáno ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení, tedy od 16. 12. 2008, 8. 5. 2009, 4. 7. 2009, 17. 9. 2009, 25. 11. 2009, 7. 4. 2010, 9. 10. 2010, 2. 11. 2010 a 3. 12. 2010. Částka 1.935.453 Kč je vypočtena z částky jako součet jednotlivých částek vypočítaných za každý jednotlivý případ při sazbě 0,1 % z částky odvodu, která činila 1.935.453 Kč. Vzhledem k tomu, že částka vyměřeného odvodu nebyla daňovým subjektem zaplacená, je v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedeno, že je penále předepsáno ke dni 30. 6. 2014. Výše vyměřeného penále činí 1.935.453 Kč, nikoliv vypočítaných 3.377.741 Kč. Námitka týkající se rozporu výše vyměřeného penále s dobrými mravy je nedůvodná, neboť penále bylo vyměřeno v souladu se zákonem o rozpočtových pravidlech.“ Vzhledem ke všem uvedeným skutečnostem žalovaný shledal námitky žalobce jako nedůvodné.

Rozsudkem ze dne 19. 2. 2016, č. j. 10 Af 14/2015 - 36, Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného. V odůvodnění rozsudku připomněl, že žalovaný žalobci pravomocně vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně, přičemž podle § 44a odst. 4 písm. b) a c) a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech je s porušením rozpočtové kázně spojena povinnost zaplatit penále, a to ve výši 1 % 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. Krajský soud dospěl k závěru, že oba finanční orgány uvedené zákonné podmínky pro vyměření penále posoudily. Zdůraznil, že vyměření penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně sice souvisí s vyměřením odvodu za porušení rozpočtové kázně, jedná se však o dvě samostatná řízení. V rámci soudního přezkumu rozhodnutí o vyměření penále se již nelze zabývat otázkou, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, respektive s tím souvisejícími námitkami. Povinnost zaplatit penále nemůže být v rozporu s dobrými mravy, neboť vyplývá přímo ze zákona. Penále narůstá v návaznosti na dobu trvání prodlení a je omezeno výší odvodu; argumentace dobrými mravy je tudíž v souzené věci nepřipadná. Nadto úprava penalizace při porušení rozpočtové kázně má veřejnoprávní povahu, zatímco zásada dobrých mravů vychází ze soukromého práva. Krajský soud nepřisvědčil ani argumentaci žalobce zásadou proporcionality. Zákon neumožňuje vypočítat penále jiným způsobem, než jej vypočetly finanční orgány. Nejedná se o obdobu sankce, která by předpokládala určité správní uvážení. Krajský soud proto uzavřel, že ani se zřetelem k zásadě dobrých mravů a proporcionality nemohl než přisvědčit závěrům finančních orgánů. Finanční orgán prvního stupně vysvětlil výpočet penále v příloze č. 1 k rozhodnutí o vyměření penále, přičemž uvedl všechny relevantní skutečnosti. Přehled jednotlivých uvedených účetních případů, které založily povinnost platit penále, odpovídá kontrolní zprávě. Krajský soud

pokračování

připomněl, že rozhodnutí o vyměření odvodu bylo v době rozhodnutí o vyměření penále pravomocné, přičemž finanční orgán prvního stupně nebyl povinen vyčkat s vyměřením penále na výsledek žalobního řízení ve věci rozhodnutí o vyměření odvodu. Ani v tomto ohledu tedy finanční orgány nikterak nepochybily. Krajský soud se odmítl zabývat námitkami proti rozhodnutí o vyměření odvodu. Toliko poznamenal, že žalobu proti naposledy uvedenému rozhodnutí již dříve pravomocně zamítl rozsudkem ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 Af 46/2014 - 31.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. V ní namítl, že se nedopustil porušení rozpočtové kázně ve smyslu platné právní úpravy, ani jinak nezneužil poskytnuté prostředky proti smyslu a účelu dotace. Finanční orgán prvního stupně proto nebyl oprávněn vyměřit stěžovateli odvod a penále, přičemž krajský soud byl povinen tato rozhodnutí zrušit v soudním řízení. Stěžovatel zdůraznil, že jeho právní argumentace proti rozhodnutí o odvodu bezprostředně souvisí s rozhodnutím o vyměření penále. Kdyby finanční orgán prvního stupně nevydal rozhodnutí o vyměření odvodu, nemohl by stěžovateli vyměřit penále za prodlení s placením tohoto odvodu.

Krajský soud podle stěžovatele pochybil, když odmítl jeho argumentaci dobrými mravy. Rozhodnutí o vyměření penále uložené ve výši odvodu totiž odporuje konstantní judikatuře k výši sankce. Uvedená judikatura se nevztahuje pouze na soukromoprávní vztahy, ale na jakékoliv právní vztahy. Zásada dobrých mravů nepochybně nabývá na významu zejména v oblasti občanského práva, avšak dobré mravy musí ctít též stát. Stěžovatel dovodil, že krajský soud nesprávně posoudil jeho právní argumentaci proti rozhodnutí o vyměření odvodu. Konstatoval, že krajský soud „[...] měl o případném plnění Platebního výměru na penále rozhodovat až poté, co bylo soudem rozhodnuto o samotném odvodu dotace, neboť výměra penále je přímo závislá na samotném odvodu. Je nepochybně vadou řízení, když soud nerozhodl o odložení rozhodnutí o penále do doby pravomocného rozhodnutí o správním žalobě týkající se odvodu. Není pochyb o tom, že penále musí sledovat osud odvodu a též pro penále platí zásady správního uvážení správního orgánu ve smyslu proporcionality sankce, specifikované NSS ČR.“ Stěžovatel namítl, že v předcházejících řízeních se finanční orgány a krajský soud dostatečně nevypořádali s jeho argumentací, že penalizace nebyla vyměřena v souladu se zásadou dobrých mravů za respektování zásady proporcionality. Je zcela neúnosné sankcionovat stěžovatele formou odvodu a penále za porušení toliko formálních požadavků. To je podle stěžovatele v evidentním rozporu se zásadou proporcionality, neboť „[...] státní orgány lpí na formalisticky přepjatém dodržování mnohdy neurčitých norem, jejichž interpretace spočívá na uvážení konkrétního hodnotícího orgánu, na druhé straně pak systém hodnocení místní samosprávy, jejímž cílem bylo v této věci - nutno podotknout, že transparentně - realizovat akci, na jejíž financování použilo dotaci a jejíž cíl byl naplněn.“ Vzhledem ke všem uvedeným skutečnostem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem krajského soudu. Zdůraznil, že je zcela zásadní odlišovat od sebe řízení o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně a řízení o vyměření penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně, neboť každé z těchto řízení má odlišný předmět. Posouzení otázky, zda vůbec, popřípadě, v jakém rozsahu došlo k porušení rozpočtové kázně, je možné pouze v rámci přezkumu rozhodnutí o vyměření odvodu. Žalovaný v této souvislosti poukázal na

rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 9 Afs 4/2012 - 30, a ze dne 1. 8. 2011, č. j. 8 Afs 6/2011 - 86. Při přezkumu rozhodnutí o vyměření penále lze podle žalovaného zkoumat pouze otázku, zda byly splněny podmínky pro vyměření penále, zda bylo penále předepsáno ve správné výši a za odpovídající časový úsek. Nadto, finanční orgány nejsou oprávněny určit penále jiným způsobem, než který vymezuje § 44a zákona o rozpočtových pravidlech. Vzhledem k uvedeným závěrům žalovaný dovodil, že námitky stěžovatele nejsou důvodné, a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“), vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil s námitkou, že se stěžovatel nedopustil porušení rozpočtové kázně ve smyslu platné právní úpravy ani jinak nezneužil poskytnuté prostředky proti smyslu a účelu dotace. Předně, předmětem v současnosti vedeného řízení o kasační stížnosti není rozhodnutí o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, avšak rozhodnutí o vyměření penále za prodlení při placení tohoto odvodu, přičemž Nejvyšší správní soud již například v rozsudku ze dne 9. 1. 2013, č. j. 9 Afs 4/2012 - 30, dospěl k závěru, že „[p]ři přezkumu rozhodnutí o sdělení penále nelze posuzovat námitky týkající se otázky, zda vůbec a v jakém rozsahu došlo k porušení rozpočtové kázně.“ Nadto však Nejvyšší správní soud konstatuje, že Krajský soud v Českých Budějovicích rozsudkem ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 Af 46/2014 - 31, zamítl žalobu proti rozhodnutí ze dne 12. 6. 2014, č. j. 14264/14/5000-24700-710142, kterým žalovaný k odvolání žalobce změnil rozhodnutí finančního orgánu prvního stupně o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně ze dne 27. 11. 2013, č. j. 1847896/13/2200-04702-303497, a to tak, že žalobci stanovil odvod ve výši 1.935.453 Kč. Krajský soud přitom dospěl k závěru, že stěžovatel porušil rozpočtovou kázeň ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel. Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu ze dne 16. 12. 2015, č. j. 10 Af 46/2014 - 31, a rozsudkem ze dne 25. 2. 2016, č. j. 7 Afs 13/2016 - 25, ji zamítl, neboť neshledal důvodnost stěžovatelem uplatněných námitek ani vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s. Na základě těchto skutečností lze uzavřít, že stěžovatel při zadávání veřejné zakázky „Zateplení objektů příspěvkové organizace ZŠ a MŠ Lišov“ porušil rozpočtovou kázeň. Finanční orgán prvního stupně proto byl oprávněn vyměřit stěžovateli odvod za toto porušení rozpočtové kázně a vzhledem k tomu, že se stěžovatel dostal do prodlení s jeho zaplacením, byl oprávněn vyměřit mu rovněž penále. Nejvyšší správní soud se neztotožnil s námitkou, že krajský soud zatížil žalobní řízení ve věci rozhodnutí o vyměření penále procesní vadou, neboť jej neodložil až do vydání rozsudku ve věci rozhodnutí o vyměření odvodu. Je třeba zdůraznit, že krajský soud vydal rozsudek ve věci rozhodnutí o vyměření penále dne 19. 2. 2016, přičemž rozsudek nabyl právní moci dne 7. 3. 2016. Rozsudek ve věci rozhodnutí o vyměření odvodu krajský soud vydal dne 16. 12. 2015 a nabyl právní moci dne 14. 1. 2016. Je tedy zřejmé, že rozsudek ve věci rozhodnutí o vyměření odvodu předcházel rozsudku ve věci rozhodnutí o vyměření penále. Pokud snad stěžovatel svou námitkou mínil napadnout, že krajský soud žalobní řízení formálně nepřerušil, Nejvyšší

pokračování

správní soud konstatuje, že nikterak nevysvětlil, jakým způsobem se absence usnesení o přerušení řízení dotkla jeho právní sféry. Nejvyšší správní soud takové dotčení neshledal.

Nejvyšší správní soud se neztotožnil s argumentací stěžovatele ohledně zásady dobrých mravů a proporcionality. Ustanovení § 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech finančním orgánům neposkytuje prostor pro správní uvážení, zda vůbec, popřípadě, v jaké výši uloží penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Naopak, jedná se o příkazovou normu, kterou byly finanční orgány povinny aplikovat. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2005, č. j. 7 As 13/2004 - 72, vyplývá, že ve veřejném právu se nepoužívá obecná generální kategorie dobrých mravů, respektive projevuje se toliko skrze jiná ustanovení. V konkrétní rovině stěžovatel nenamítl, že rozhodnutí o výměře penále odporuje jinému ustanovení, avšak zásadě proporcionality. Námitky stěžovatele ohledně porušení zásady dobrých mravů a zásady proporcionality tak Nejvyšší správní soud posuzoval jako jedinou námitku. Jedna ze základních zásad činnosti správních orgánů, tj. zásada proporcionality, však nemůže předčít nejvýznamnější z těchto zásad, tj. zásadu zákonnosti, která má ústavněprávní zakotvení v čl. 2 odst. 3 Ústavy, přičemž odborná literatura dovozuje, že se současně jedná o jeden z nedotknutelných ústavněprávních principů (viz BAHÝLOVÁ, Lenka; FILIP, Jan; MOLEK, Pavel; et al. *Ústava České republiky: Komentář*. Linde: Praha, 2010, s. 159). Ostatně, Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 10. 9. 2015, č. j. 2 Afs 128/2015 - 45, konstatoval, že „[v]zhledem k zákonnému ustanovení § 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech nelze však předepsat penále v částce vyšší, než je částka odvodu; stěžovateli bylo proto vyměřeno penále za 2292 dnů ve výši 3 745 455 Kč, tedy ve výši odvodu. Nejvyšší správní soud takový postup považuje za zcela v souladu se zákonem i dobrými mravy, když je evidentní, že stěžovatel by při neexistenci uvedené zákonné limitace musel za dobu cca šesti let uhradit penále v částce více než dvojnásobné. Navíc vyměření penále ani jeho výše nezávisí jakkoli na správním uvážení daňových orgánů. Ocitne-li se poplatník v prodlení s úhradou, správce daně penále předepíše v zákonem stanovené výši 0,1% z částky odvodu za každý den prodlení. Nejvyšší správní soud zároveň upozorňuje, že samotná výše odvodu, ze které daňové orgány vycházely, není předmětem tohoto řízení, proto se její správnost nebo přiměřenost nezabýval.“ Nejvyšší správní soud v nyní posuzované věci doplňuje, že výši odvodu, která současně určuje maximální výši penále, je finanční orgán povinen ve smyslu rozsudku zdejšího soudu ze dne 2. 12. 2014, č. j. 4 As 215/2014 - 40, určit právě s ohledem na zásadu proporcionality. Konkrétně, „[s]právní orgán je povinen při ukládání sankce za porušení rozpočtové kázně ve formě odvodu zejména zohlednit závažnost konkrétních porušení podmínek poskytnutí dotace, závažnost jednotlivých pochybení příjemce dotace ve vztahu k čerpání částce prostředků státního rozpočtu, posoudit, v jaké fázi realizace smlouvy o dílo k těmto pochybením docházelo a jaké byly dopady těchto pochybení, a vymezit, jaká část dotace byla čerpána bezchybně, a tuto bezchybnou část zhodnotit v rámci proporcionality výše odvodu.“ Jak již ovšem bylo uvedeno, rozhodnutí o vyměření odvodu není předmětem řízení o nyní posuzované kasační stížnosti. Pokud tedy nebyla zpochybněna proporcionalita vyměřeného odvodu, nelze zpochybnit ani proporcionalitu vyměřeného penále.

Z ústavněprávního hlediska přiměřenosti zásahu, ke kterému došlo rozhodnutím finančního orgánu prvního stupně, do vlastnického práva stěžovatele, Nejvyšší správní soud poukazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 3204/15, podle kterého „[s]těžovatel brojí i proti tomu, že mu bylo penále předepsáno ve výši 100 %

nařízeného odvodu, což - bez podrobnější argumentace - považuje za zjevně nepřiměřené a nemravné. Stejnou námitkou se zabýval v napadeném rozsudku též Nejvyšší správní soud s tím, že poukázal na zákonnou limitaci výše penále (dle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel nelze předsat penále vyšší, než je samotná částka odvodu). Ani Ústavní soud v obecné rovině neshledává stanovení takového postupu správních orgánů, resp. právní úpravu, z níž při stanovení penále tyto orgány vycházely, za prima facie takovou, která by představovala nepřípustný zásah do vlastnického práva stěžovatele. K tomu lze podotknout, že stěžovatel měl jakožto daňový subjekt v případě rozhodnutí správce daně o penále (stejně jako v případě rozhodnutí o odvodu) možnost využít procesní kroky, které by dopady těchto rozhodnutí zmírnily nebo odstranily (instituty posečkání daně, prominutí daně).“ Nejvyšší správní soud proto v posuzovaném případě neshledal porušení zásady proporcionality coby základní zásady činnosti správních orgánů, ani proporcionality zásahu do vlastnického práva stěžovatele.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 120 a § 60 odst. 1 věty první s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a žalovanému v souvislosti s řízením o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 25. května 2016

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu