



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **V. Ch.**, zast. JUDr. Radkou Konárovou, advokátkou, se sídlem Mírová 533, Podbořany, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 7. 2018, č. j. 32685/18/5000-10470-706239, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 18. 3. 2020, č. j. 15 Af 58/2018 - 37,

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 :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Platebním výměrem Finančního úřadu pro Ústecký kraj (dále jen „správce daně“) ze dne 29. 11. 2017, č. 184/P/2017, č. j. 2426152/17/2500-31472-505011, bylo žalobkyni podle § 44a odst. 7 a odst. 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), a zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), vyměřeno penále ve výši 300.000 Kč za prodlení s odvodem do státního fondu z důvodu porušení rozpočtové kázně v období od 3. 6. 2008 do 28. 11. 2017. Odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 300.000 Kč byl žalobkyni vyměřen platebním výměrem Finančního úřadu pro Ústecký kraj ze dne 31. 8. 2016, č. j. 1983603/16/2500-31472-505011.

[2] Rozhodnutím ze dne 19. 7. 2018, č. j. 32685/18/5000-10470-706239, žalovaný podle § 116 odst. 1 písm. a) daňového řádu změnil rozhodnutí správce daně o vyměření penále

tak, že v něm opravil formální pochybení spočívající v nesprávném odkazu na aplikovanou právní normu, přičemž v ostatním zůstal jeho výrok beze změny.

[3] Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 18. 3. 2020, č. j. 15 Af 58/2018 - 37, zamítl žalobu proti uvedenému rozhodnutí žalovaného. V odůvodnění rozsudku krajský soud uvedl, že nyní posuzovaná věc skutkově souvisí s věcí projednávanou před krajským soudem pod sp. zn. 15 Af 124/2017, v níž žalobkyně napadla rozhodnutí správce daně o povinnosti uhradit samotný odvod za porušení rozpočtové kázně. V aktuálním řízení se proto krajský soud nezabýval naprostou většinou vznesených námitek, neboť ty byly již vypořádány rozsudkem vydaným ve věci sp. zn. 15 Af 124/2017, jímž byl krajský soud v projednávané věci vázán. Ani finanční orgány přitom nebyly v řízení o vyměření penále povinny přezkoumávat ty z námitek žalobkyně, které se vztahovaly k podmínkám stanovení odvodu, neboť rozhodnou pro ně byla jen skutečnost, že řízení o vyměření odvodu do státního fondu za porušení rozpočtové kázně bylo pravomocně ukončeno již dne 8. 11. 2017. Tím došlo i ke splnění podmínek pro zahájení řízení a následné vydání rozhodnutí o vyměření penále za prodlení s tímto odvodem souvisejícím, neboť žalobkyně se ocitla v prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně.

[4] Krajský soud dále nepřisvědčil námitce promlčení. Uvedl, že žalobkyně se porušení rozpočtové kázně dopustila poprvé v roce 2008, a promlčecí lhůta by tak uplynula až dne 31. 12. 2018. Jelikož však správce daně vydal platební výměr na penále dne 29. 11. 2017, uvedený nárok promlčen, resp. prekludován, v této době nebyl. Absence přesného vymezení rozhodné doby, po níž byla žalobkyně v prodlení, není podle krajského soudu významným pochybením správce daně, neboť tyto skutečnosti vyplývají přímo ze správního spisu. Žalobkyně se dopustila porušení rozpočtové kázně poprvé ke dni 2. 6. 2008, kdy jí byly na jí sdělený účet připsány finanční prostředky z poskytnutého úvěru, jež však hodlala použít v rozporu se stanoveným účelem. Za této situace již druhý okamžik porušení rozpočtové kázně ke dni 15. 8. 2015 neměl pro stanovení povinnosti k úhradě penále žádný význam, neboť nastal později. Odstoupení od původně sjednané smlouvy o poskytnutí úvěru ze státního fondu jeho poskytovatelem pak nemá s porušením rozpočtové kázně ze strany žalobkyně a stanovením sankce v podobě penále žádnou spojitost. Bez ohledu na to, kdy, a dokonce zda vůbec, by došlo k ukončení platnosti úvěrové smlouvy, byla žalobkyně povinna od 3. 6. 2008 vedle samotného vrácení předmětných prostředků platit i penále ve výši 1 ‰ z částky odvodu za každý den prodlení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost, jíž se domáhala zrušení rozsudku krajského soudu. Jako důvod kasační stížnosti uvedla vadné právní posouzení věci, tedy důvod spadající pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Z obsahu kasační stížnosti je však zjevné, že se dovolává i důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu.

[6] Podle stěžovatelky krajský soud nezohlednil skutečnost, že při uzavírání úvěrové smlouvy, v souvislosti s níž se dopustila porušení rozpočtové kázně, se stala obětí trestného

pokračování

činu. Ten spáchala třetí osoba, která byla za uvedené jednání pravomocně odsouzena. Pokud i za této situace žalovaný trvá na povinnosti uhradit odvod do státního fondu za porušení rozpočtové kázně, je třeba alespoň vážit, zda trvání i na zaplacení penále není nepřiměřeně přísné.

[7] Stěžovatelka rovněž zpochybnila závěr krajského soudu, podle něhož neuvedení jednoznačné doby pro stanovení počátku a konce období pro vyměření penále správcem daně bylo jen nevýznamným pochybením. Absence těchto údajů totiž podle stěžovatelky narušila její právo na řádnou procesní obranu proti rozhodnutím finančních orgánů. Stěžovatelka rovněž krajskému soudu vytkla, že chybějící odůvodnění sám doplnil, neboť správní soud nemůže suplovat povinnost správního orgánu. Tímto postupem krajský soud založil nepřezkoumatelnost svého rozsudku.

[8] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil s rozsudkem krajského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Nad rámec toho, co v odůvodnění rozsudku vyjádřil již krajský soud, žalovaný uvedl, že období, za něž bylo penále vyměřené, bylo jednoznačně stanoveno v příloze platebního výměru. K námitce stěžovatelky, že se stala obětí trestného činu, žalovaný uvedl, že tato je bezpředmětná, protože porušení rozpočtové kázně se stěžovatelka dopustila již tím, že plánovala zneužít poskytnuté prostředky k jinému než sjednanému účelu.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v kasační stížnosti označila důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[10] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[11] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[12] Ze správního spisu vyplývá, že dne 26. 5. 2008 uzavřela stěžovatelka se Státním fondem rozvoje bydlení (dále jen „SFRB“) smlouvu o poskytnutí úvěru z prostředků státního fondu ve výši 300.000 Kč s úrokovou sazbou ve výši 2 % ročně, a to za účelem financování koupě bytové jednotky vymezené ve smlouvě. Dlužnou částku měla stěžovatelka splácet měsíční splátkou ve výši 1.518 Kč po dobu 20 let, přičemž pro případ prodloužení se zaplacením nejméně 2 měsíčních splátek bylo mezi účastníky sjednáno oprávnění SFRB od uzavřené smlouvy odstoupit. Finanční prostředky z úvěru byly připsány dne 2. 6. 2008 na účet sdělený stěžovatelkou v žádosti o čerpání úvěru. První splátku úvěru stěžovatelka uhradila 20. 7. 2008, přičemž splátky bez výraznějších výpadků

či prodlení hradila až do března roku 2011. V průběhu následujícího roku pak již jen v nepravidelných intervalech uhradila další tři splátky.

[13] Dne 15. 8. 2008 stěžovatelka sdělila SFRB, že číslo účtu uvedené ve smlouvě je nesprávné. Na základě následného šetření bylo zjištěno, že stěžovatelka v rámci žádosti o úvěr předložila zfalšovanou kupní smlouvu na předmětný byt i nepravdivé potvrzení o příjmech ručitele. V následně vedených trestních řízeních vyšlo najevo, že stěžovatelka měla zájem o poskytnutí úvěru, nikoliv však o koupi bytu. S přípravou podkladů pro podání žádosti jí pomáhala dvojice mužů, kteří zajistili zfalšování uvedených listin, včetně notářských razítek. Finanční prostředky měly být zaslány na účet H. H., přítelkyně jednoho ze spolupachatelů. Když k tomu došlo, H. H. peníze v hotovosti vybrala a předala je svému příteli, který je však následně již nepředal stěžovateli. Oba muži byli za tuto trestnou činnost odsouzeni rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 17. 5. 2011, sp. zn. 3 T 83/2009. V rozsudku soud shledal, že oba odsouzení od počátku jednali v úmyslu obohatit se na úkor stěžovatelky. Trestní stíhání stěžovatelky a jejího partnera (ručitele) bylo podmíněně zastaveno usnesením Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 26. 1. 2010, sp. zn. 4 T 28/2009. Dne 11. 2. 2011 tento soud konstatoval, že stěžovatelka se ve zkušební době osvědčila, neboť vedla řádný život a splácela předmětný úvěr.

[14] Poté, co stěžovatelka přestala úvěr splácet, SFRB od úvěrové smlouvy dne 14. 8. 2015 odstoupil a vyzval stěžovatelku k uhrazení celé dlužné částky. To stěžovatelka odmítla s odůvodněním, že se stala obětí trestného činu. SFRB se následně domáhal zaplacení dluhu u civilních soudů. Městský soud v Praze však konstatoval, že rozhodování o jistině dluhu nespadá do pravomoci civilních soudů, nýbrž že ve věci je příslušný rozhodovat správní úřad. SFRB následně vzal svoji žalobu ve zbývajících částech zpět a podal podnět finančnímu úřadu, který se stěžovatelkou dne 19. 5. 2016 zahájil řízení o porušení rozpočtové kázně.

[15] V rámci správního řízení byl stěžovatelce platebním výměrem ze dne 31. 8. 2016, č. j. 1983603/16/250031472-505011, vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 300.000 Kč, přičemž správce daně uvedl, že z této částky stěžovatelce zbývá uhradit 263.284 Kč, neboť zbylou část již dříve uhradila SFRB v rámci pravidelných měsíčních splátek. Částku 16.580 Kč, již stěžovatelka dříve uhradila na splátkách úroků a úroků z prodlení, správce daně na stanovenou povinnost nezapočetl. Platební výměr nabyl právní moci dne 8. 11. 2017 a byl shledán zákonným rozsudkem Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 3. 2020, č. j. 15 Af 124/2017 - 54, který nebyl napaden kasační stížností. Správce daně následně vyměřil stěžovatelce penále za prodlení s odvodem do státního fondu z důvodu porušení rozpočtové kázně ve výši 300.000 Kč rozhodnutím, které je předmětem tohoto řízení.

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Její důvodnost by totiž sama o sobě postačovala k zrušení rozsudku krajského soudu bez nutnosti posouzení jeho zákonnosti. Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze

pokračování

dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74).

[17] V posuzované věci napadený rozsudek všechny tyto požadavky splňuje. Krajský soud se v jeho odůvodnění řádně a srozumitelně vypořádal s každou žalobní námitkou. Krajský soud přitom zmínil, že absence jednoznačného vymezení doby prodlení není významným pochybením, neboť uvedené skutečnosti jsou snadno seznatelné ze správního spisu. S ohledem na obsah platebního výměru na penále je přitom takové vypořádání krajského soudu s příslušnou žalobní námitkou zcela dostatečné. V platebním výměru na penále je totiž jasné uvedeno, že penále za prodlení s odvodem z důvodu porušení rozpočtové kázně se počítá z částky odvodu, a to ode dne následujícího po dni porušení rozpočtové kázně. Toto rozhodnutí správce daně přitom odkazuje na usnesení o zahájení řízení, v němž byl okamžik porušení rozpočtové kázně výslovně zmíněn i odůvodněn. Z přílohy k platebnímu výměru je dále zřejmé, že prvním dnem, za nějž bylo účtováno penále, byl 3. 6. 2008, což je zcela v souladu s odkazovanými dokumenty i se všemi rozhodnutími, s nimiž byla stěžovatelka již dříve obeznámena. Ani ohledně konce rozhodného období nelze mít pochybnosti, když tento byl stanoven na den 28. 11. 2017, který předchází vydání platebního výměru na penále.

[18] Lze shrnout, že napadený rozsudek obsahuje rozhodné důvody pro v něm učiněné závěry, tudíž je přezkoumatelný a důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nebyl naplněn.

[19] Nejvyšší správní soud se dále zabýval stěžovatelčinou námitkou nepřiměřenosti vyměřeného penále s ohledem na skutkové okolnosti projednávané věci, zejména na její tvrzení, že se stala obětí trestného činu.

[20] Z podmínek poskytnutého úvěru a z průběhu řízení před finančními orgány je zjevné, že stěžovatelce byla poskytnuta tzv. novomanželská půjčka za podmínek stanovených nařízením vlády č. 616/2004 Sb., o použití prostředků Státního fondu rozvoje bydlení formou úvěru na úhradu části nákladů spojených s výstavbou nebo pořízením bytu některými osobami mladšími 36 let, ve znění účinném od 9. 5. 2007. Toto nařízení stanovuje podmínky čerpání úvěru včetně práva SFRB odstoupit od smlouvy v případě jejího neplnění ze strany úvěrovaného. V § 6 odst. 6 tohoto nařízení je stanoveno, že „v případě porušení podmínek úvěrové smlouvy se postupuje podle zvláštního právního předpisu“, přičemž poznámka pod čarou odkazuje na zákon 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“).

[21] Podle § 44a odst. 7 věty první a druhé zákona o rozpočtových pravidlech, ve znění účinném ke dni 2. 6. 2008, kdy došlo v dané věci k porušení rozpočtové kázně stěžovatelkou, *za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně podle odstavce 4 písm. b) a c) je porušitel rozpočtové kázně povinen zaplatit penále ve výši 1 promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu. Penále se počítá ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, do dne, kdy byly prostředky odvedeny nebo u návratných finančních výpomocí vráceny nebo nevyplaceny postupem podle odstavce 5 písm. b).* Podle odstavce čtvrtého písmene c) téhož zákona přitom odvod za porušení rozpočtové

kázně v ostatních případech, mezi něž náleží i nyní posuzovaná věc, činí částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň.

[22] Výše penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně je tedy v zákoně o rozpočtových pravidlech stanovena na základě zcela jednoznačných podmínek a správce daně jej musí vyměřit vždy, dojde-li k porušení rozpočtové kázně, jak se uvádí například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 53/2013 - 33. Z toho vyplývá, že správce daně při vyměřování penále není oprávněn přihlížet ke skutkovým okolnostem případu a vyměřit ho v jiné, než zákonem stanovené výši. Takto musí postupovat i za situace, kdyby penále dosáhlo výše rovnající se samotnému odvodu za porušení rozpočtové kázně. V rozsudku ze dne 7. 3. 2019, č. j. 10 Afs 65/2018 - 42, k tomu Nejvyšší správní soud uvedl, že *„si je vědom toho, že povinnost úhrady penále již ke dni porušení rozpočtové kázně je přísná a že penále může plynutím času dosáhnout až výše poskytnuté dotace (§ 44a odst. 7 zákona o rozpočtových pravidlech). Takto nastavená právní úprava penále však má motivovat příjemce dotace k tomu, aby neoprávněně použité peněžní prostředky vrátili co nejdříve zpět státu. NSS opakovaně zdůrazňuje, že dotace je forma dobrodiní ze strany státu. NSS proto považuje právní úpravu penále v § 44a odst. 7 zákona o rozpočtových pravidlech za legitimní.“*

[23] Z výše popsaného skutkového stavu ve spojení s uvedenou právní úpravou vyplývá, že stěžovatelce vznikla povinnost platit penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně dne 3. 6. 2008, neboť předcházejícího dne došlo z její strany k porušení rozpočtové kázně, přičemž s ním související odvod neuhradila. Z přílohy platebního výměru na penále vyplývá, že i při zohlednění splátek hrazených stěžovatelkou dosáhlo penále za porušení rozpočtové kázně maximální výše, tedy 300.000 Kč. Vzhledem k tomu, že zákon splatnost odvodu i počátek rozhodné doby pro výpočet penále spojuje výhradně s okamžikem porušení rozpočtové kázně, nebylo při stanovování výše penále rozhodné, kdy byla vydána jednotlivá rozhodnutí finančních orgánů ani jaké úkony učinil SFRB před podáním příslušného podnětu správci daně. Případná tvrdost vyměřeného penále ve výši odvodu za porušení rozpočtové kázně může být po zvážení zmíněných skutkových okolností shledána a zohledněna jen při posuzování žádosti stěžovatelky o prominutí penále, která byla podána dne 22. 12. 2017.

[24] Uvedenou právní otázku tedy posoudil krajský soud správně, takže nedošlo ani k naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] 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. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatelka v něm neměla úspěch a žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 21. října 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu