



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **SKLOPAN LIBEREC, a. s.**, se sídlem Zahradní 445/45, Liberec, zastoupená Mgr. Jiřím Douskem, advokátem se sídlem 8. března 21/13, Liberec 5, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 12. 2018, čj. 55493/18/5000-10480-809735, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 13. 11. 2019, čj. 59 Af 12/2019-46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Finanční úřad pro Liberecký kraj (dále „správce daně“) vyměřil žalobkyni platebními výměry ze dne 2. 3. 2017 odvody za porušení rozpočtové kázně jednak do státního rozpočtu ve výši 61 165 Kč (čj. 80645/17/2600-31471-506673), a jednak do Národního fondu ve výši 346 599 Kč (čj. 126129/17/2600-31471-506673). Zjistil porušení rozpočtové kázně ze strany žalobkyně, která rozdělila předmět zakázky (na níž byla poskytnuta dotace Ministerstvem průmyslu a obchodu) na menší zakázky s cílem snížit hodnotu zakázky pod stanovené finanční limity jednotlivých kategorií. Oba výměry následně potvrdil žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 3. 2018, čj. 10184/18/5000-10480-712262, které žalobkyně napadla žalobou. Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci (dále „krajský soud“) tuto žalobu zamítl rozsudkem ze dne

24. 4. 2019, čj. 59 Af 15/2018-61 (kasační stížnost žalobkyně proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 6. 8. 2020, čj. 5 Afs 111/2019-42).

[2] Správce daně vydal po nabytí právní moci výše označených platebních výměrů dne 29. 3. 2018 platební výměr čj. 377476/18/2600-31471-506673, kterým žalobkyni předeepsal penále ve výši 61 165 Kč za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu za období od 4. 2. 2011 do 19. 3. 2018, a platební výměr čj. 385153/18/2600-31471-506673, kterým jí předeepsal penále ve výši 346 599 Kč za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu za období od 4. 2. 2011 do 19. 3. 2018. Proti těmto výměrům podala žalobkyně odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a oba výměry potvrdil.

[3] Proti tomuto rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou u krajského soudu. Namítala, že se porušení rozpočtové kázně nedopustila, účelem rozdělení veřejné zakázky byla snaha o její co nejefektivnější zadání a odvod za porušení rozpočtové kázně neměl být vyměřen ve výši 100 % z částky přidělené dotace. Krajský soud se s uplatněnou žalobní argumentací neztotožnil a žalobu shora uvedeným rozsudkem zamítl. Zdůraznil, že v rámci přezkumu rozhodnutí o stanovení penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně není oprávněn zabývat se námitkami směřujícími proti vyměření samotného odvodu. Je v tomto přezkumu limitován a k žalobním námitkám pouze zjišťuje, zda existuje pravomocné rozhodnutí, kterým byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně, zda je penále počítáno za správně stanové období, zda je použita správná sazba penále a zda bylo penále stanoveno nejvýše do částky uloženého odvodu. Žalobkyně však nevznesla žádné konkrétní výhrady, kterými by rozporovala správnost stanovení penále. Zákonná podmínka existence pravomocného rozhodnutí o vyměření odvodu podle § 44a odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (dále „zákon o rozpočtových pravidlech“) byla splněna. Jelikož se krajský soud nemohl zabývat uplatněnými žalobními námitkami co do otázky zákonnosti samotného vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, neprováděl ani důkazy, která žalobkyně na podporu svých tvrzení označila. Zároveň dodal, že rozhodnutí žalovaného týkající se vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně je v době vydání napadeného rozsudku přezkoumáváno u Nejvyššího správního soudu (*krajský soud rozhodoval před vydáním rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 Afs 111/2019, pozn. NSS*), nicméně výsledek tohoto řízení nemá na věc projednávanou před krajským soudem vliv. Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 10. 9. 2015, čj. 2 Afs 128/2015-45) a dodal, že dojde-li ke zrušení rozhodnutí o odvodu, je na místě obnovit řízení ve věci vyměřeného penále za prodlení s odvodem.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. V ní nejprve rekapituluje předchozí řízení o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, a opět zpochybňuje, že by se takového porušení dopustila. Ve vztahu k vyměření penále namítá, že krajský soud nevyhověl jejímu návrhu na přerušení řízení do okamžiku vydání rozhodnutí v řízení vedeném u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 5 Afs 111/2019 a nesprávně aplikoval zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“). Penále za prodlení s odvodem je podle judikatury Nejvyššího správního soudu příslušenstvím stanoveného odvodu, a tedy s ním sdílí stejný osud. Pakliže tedy v okamžiku vydání rozhodnutí krajského soudu probíhalo u Nejvyššího správního soudu řízení o zákonnosti vyměřeného odvodu, jediným možným postupem ze strany krajského

pokračování

soudu mělo být právě přerušení řízení dle § 48 odst. 2 písm. c) s. ř. s. Krajský soud měl vyčkat na rozhodnutí o otázce, zda byl odvod za porušení rozpočtové kázně vyměřen správně, navíc se ztotožnil s nesprávným právním hodnocením správních orgánů, které nepostupovaly v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů. Jestliže nebylo rozhodnuto o odvodu za porušení rozpočtové kázně, pak nemůže být rozhodnuto o akcesorickém nároku spočívajícím v povinnosti odvést penále za prodlení s odvodem. V daném případě nebylo najisto doloženo, zda byl odvod vyměřen po právu, a tedy nebyl šetřen oprávněný zájem stěžovatelky. Krajský soud postupoval nevhodně, pokud „řízení o penále“ nepřerušil do skončení „řízení o odvodu“. V postupu správních orgánů shledává navíc stěžovatelka rozpor s právem na spravedlivý proces. Ani správní orgány se totiž nezaobíraly skutečností, že o odvodu za porušení rozpočtové kázně nebylo doposud konečně rozhodnuto. Krajský soud následně řešil celou věc zcela formalisticky. Stěžovatelka dále namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, který nepovažuje za dostatečně odůvodněný. Krajský soud pouze zopakoval tvrzení žalovaného, aniž by kriticky nahlížel na všechna tvrzení a veškeré důkazy vznesené stěžovatelkou. Pakliže se s nimi neztotožnil, měl je důkladně zhodnotit a odůvodnit, nikoliv jen převzít závěry z obdobných věcí. Krajský soud nepostupoval v souladu s principem plné jurisdikce podle § 77 s. ř. s. a neuvedl řádně důvody výroku rozhodnutí.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že o odvodu za porušení rozpočtové kázně bylo rozhodnuto již dne 7. 3. 2018. Je třeba presumovat správnost vydaného rozhodnutí, a to až do okamžiku, kdy by bylo případně zrušeno. Pokud by bylo zrušeno, je třeba tuto skutečnost zohlednit i v případě rozhodnutí o penále. Námitku porušení práva na spravedlivý proces staví stěžovatelka na obdobných důvodech jako námitku nepřerušení řízení krajským soudem. Krajský soud žalobu věcně projednal a právo stěžovatelky na spravedlivý proces nebylo dotčeno. Co se týče nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, stěžovatelka neuvádí žádné konkrétní námitky, s nimiž by se krajský soud nedostatečně vypořádal, anebo jaké úvahy v napadeném rozsudku chybí či jaké skutečnosti krajský soud opomněl uvést. Rozsudek krajského soudu namítanou vadou nepřezkoumatelnosti netrpí. Krajský soud se k souvislosti mezi stanoveným odvodem za porušení rozpočtové kázně a penále za prodlení s tímto odvodem dostatečně vyjádřil, přičemž se zabýval i tím, že případné zrušení platebních výměrů o odvodu by nebylo důvodem pro zrušení rozhodnutí o penále z prodlení s odvodem.

[6] Stěžovatelka na vyjádření žalovaného reagovala replikou. Uvedla, že žalovaný nevyvrátil argument o vyloučení porušení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách i vyloučení porušení pravidel pro výběr dodavatelů. Stěžovatelka nezpochybňovala princip presumpce správnosti správních aktů, ale poukazovala na akcesorický vztah mezi odvodem a penále z prodlení s jeho odvedením. Neztotožňuje se ani s výtkou, že by neuvedla, které konkrétní žalobní námitky krajský soud nevypořádal dostatečně. Namítala totiž, že krajský soud pouze převzal závěry správních orgánů. Konkrétně se nezabýval např. námitkou nemožnosti dělení veřejné zakázky z hlediska zákona i z hlediska pravidla pro výběr dodavatelů a nevysvětlil aplikaci daných pravidel. Nepřerušení řízení ze strany krajského soudu bylo zcela formalistickým postupem, neboť je běžnou praxí, aby za těchto okolností soud řízení přerušil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Pokud by totiž daný rozsudek trpěl touto vadou, mělo by to za následek nemožnost jeho přezkumu v rozsahu zbylých kasačních námitek. Stěžovatelka námitku nepřezkoumatelnosti formulovala dosti obecně, proto se jí Nejvyšší správní soud mohl zabývat jen v obdobné míře obecnosti (k tomu srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005-58, č. 835/2006 Sb. NSS). Rozhodnutí je dle judikatury Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů především tehdy, pokud soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti, které nebyly v řízení zjišťovány či byly zjištěny v rozporu se zákonem (srov. např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS), anebo kdy není zřejmé, zda byly nějaké důkazy v řízení vůbec provedeny (srov. rozsudek ze dne 24. 7. 2015 čj. 3 Azs 240/2014-35). O nepřezkoumatelnost se bude jednat také v případě, že soud opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek ze dne 27. 6. 2007, čj. 3 As 4/2007-58, či rozsudek ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS), anebo pokud ji vypořádal nedostatečně, a z odůvodnění nelze seznat, proč ji posoudil za nedůvodnou (rozsudek ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44). Nejvyšší správní soud žádnou z těchto vad v rozsudku krajského soudu neshledal. Krajský soud zde srozumitelným způsobem objasnil, proč neprováděl navrhované důkazy a nevypořádal se s žalobní argumentací, kterou stěžovatelka zpochybňovala, že by se dopustila porušení rozpočtové kázně. V této souvislosti nelze přehlédnout, že stěžovatelkou uplatněná žalobní argumentace fakticky mířila pouze proti zákonnosti odvodu samotného. Tato otázka však nebyla předmětem nyní projednávané věci, což krajský soud jasně vysvětlil. Proto nelze nevypořádání jednotlivých námitek, které nebyly pro rozhodnutí ve věci relevantní, považovat za vadu napadeného rozsudku ve smyslu nedostatečného odůvodnění. Lze dodat, že nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nemůže bez dalšího založit ani pouhá skutečnost, že se krajský soud ztotožnil se závěry správních orgánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, čj. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, anebo ze dne 25. 4. 2013, čj. 2 As 7/2012-42). To platí tím spíše, pokud stěžovatelka v žalobě nepřednesla žádné námity, jimiž by takové závěry zpochybňovala, a svou žalobní argumentací mířila téměř výhradně do otázky stanovení odvodu, nikoliv penále za jeho nedovedení. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku tedy není důvodná neboť v mezích projednávané věci a s ohledem na uplatněné žalobní body krajský soud přesvědčivě a srozumitelně popsal, k jakým závěrům dospěl, z jakých důvodů a proč se některými tvrzeními a důkazy ve věci nezabýval.

[10] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud měl přerušit řízení do rozhodnutí ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 5 Afs 111/2019 (týkající se zákonnosti vyměřeného odvodu za porušení rozpočtové kázně). Odkazuje v této souvislosti na § 48 odst. 2 písm. c) s. ř. s., podle něhož předseda senátu přeruší řízení, jestliže rozhodnutí závisí na otázce, kterou není v daném řízení soud oprávněn řešit. Nejvyšší správní soud k této námitce předepisuje, že obecně mezi takové (tzv. předběžné) otázky patří rozhodnutí soudu o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, jakož i rozhodnutí soudu o osobním stavu (srov. § 52 odst. 2 s. ř. s.). Naopak důvodem pro přerušování řízení, jehož předmětem je přezkum rozhodnutí o uložení sankce za nesplnění stanovené povinnosti, není skutečnost,

pokračování

že současně probíhá řízení, jehož předmětem je přezkum rozhodnutí, které danou povinnost stanovilo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2007, čj. 3 As 12/2007-125). Řízení před soudem však může být přerušeno i z důvodu, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé [§ 48 odst. 3 písm. c) s. ř. s.].

[11] Krajský soud v nyní projednávané věci ve vztahu k možnému přerušení řízení (stěžovatelka tuto otázku nastolila při jednání u soudu) uzavřel, že ani případné následné zrušení výměrů na odvod nemá vliv na to, že k datu vydání odvodů na penále (i rozhodnutí žalovaného) existovalo pravomocné rozhodnutí o odvodu. V této souvislosti odkázal na výše již označený rozsudek zdejšího soudu ve věci sp. zn. 2 Afs 128/2015. Je třeba připustit, že z tohoto rozsudku skutečně vyplývá, že „rozsah přezkumu platebního výměru na penále odvolacím orgánem i soudem je tedy oproti přezkumu platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně limitován. V těchto řízeních se zjišťuje pouze, zda existuje pravomocné rozhodnutí, kterým byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně, zda je penále počítáno za každý den prodlení počínaje dnem, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně a konče dnem odvedení prostředků jeho platbou, zda je použita správná sazba penále a zda bylo penále stanoveno nejvýše do částky uloženého odvodu (...). Nejvyšší správní soud (...) chápe snahu stěžovatele o odložení povinnosti uhradit penále, neboť doposud brojí také proti rozhodnutí o odvodu (nyní ve fázi kasační stížnosti proti usnesení o odmítnutí žaloby), nicméně zároveň připomíná, že platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně je nadále pravomocným a vykonatelným rozhodnutím, jež stěžovateli uložilo povinnost, kterou dodnes nesplnil. Jak již ostatně uvedl také krajský soud, dojde-li v jiném řízení ke zrušení rozhodnutí o odvodu, bude na místě obnovit řízení ve věci vyměřeného penále (§ 100 správního řádu), neboť odpadne nyní existující předpoklad pro jeho vyměření. Do té doby však stěžovatele tíží povinnost uhradit vyměřené penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně (...)“⁴. Citované závěry nicméně neřeší situaci, v níž by ke zrušení rozhodnutí o odvodu došlo až po uplynutí lhůt pro případnou obnovu řízení (srov. § 100 odst. 3 správního řádu, resp. § 119 odst. 4 daňového řádu). V takovém případě nelze vyloučit, že by právě přerušení řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věci penále až do konečného rozhodnutí o odvodu mohlo předejít případnému odepření právní ochrany dotčeného subjektu proti rozhodnutí o penále (náprava by již nebyla možná v soudním ani správním řízení). Je třeba připomenout, že základní podmínkou pro předepsání penále je existence samotného odvodu za porušení rozpočtové kázně, přičemž penále nemůže vzniknout (ani dále existovat) bez odvodu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2020, čj. 8 Afs 128/2018-56). V nyní projednávané věci nicméně Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky týkající se rozhodnutí o odvodu zamítl, a toto rozhodnutí tedy i nadále existuje. Aniž by tak bylo nutné blíže se zabývat výše naznačenými pochybnostmi, lze uzavřít, že ani případné pochybení krajského soudu spočívající v nepřerušení řízení o žalobě by zde nemohlo mít jakýkoliv vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, což je nutnou podmínkou zrušení napadeného rozsudku krajského soudu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2005, čj. 6 Ads 57/2004-59). Proto ani tato kasační námitka nemůže být důvodná.

[12] Jestliže stěžovatelka v kasační stížnosti v této souvislosti dále brojí proti postupu správce daně a žalovaného, je třeba upozornit, že tuto argumentaci v řízení o žalobě neuplatnila (srov. § 104 odst. 4 s. ř. s.). Tato argumentace je nadto velmi nekonkrétní, neboť stěžovatelka poukazuje pouze na obecné zásady činnosti správních orgánů, aniž by zpochybňovala, v čem konkrétně je správce daně nebo žalovaný v řízení o stanovení penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně měli porušit. Lze dodat, že uvedené

zásady se vztahují pouze na činnost správních orgánů, nikoliv správních soudů, přestože se jich stěžovatelka obecně dovolává i ve vztahu k postupu krajského soudu.

[13] Nejvyšší správní soud uzavírá, že předmětem tohoto řízení byl pouze přezkum rozsudku krajského soudu ve věci rozhodnutí potvrzujícího platební výměry na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Jak již krajský soud v napadeném rozsudku popsal, přezkum takového rozhodnutí je omezen na posouzení zákonnosti jeho vydání, tedy zejména existenci pravomocného rozhodnutí o stanovení odvodu, který nebyl k datu splatnosti odveden. Námitkami, v nichž stěžovatelka rozporovala, že by se dopustila porušení rozpočtové kázně, se Nejvyšší správní soud v tomto řízení nemohl zabývat, neboť nebyly předmětem tohoto řízení, ostatně zdejší soud je již posuzoval v citovaném rozsudku ve věci sp. zn. 5 Afs 111/2019.

IV. Závěr a náklady řízení

[14] S ohledem na shora uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační námitky nejsou důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[15] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti svědčilo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n**ejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 27. října 2020

Milan Podhrázký
předseda senátu