



ČESKÁ REPUBLIKA  
ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Radima Kadlčáka a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobce: **FK Slavoj Žatec z. s.**, IČO: 70200025,  
sídlem Stadion u Ohře 1635, 438 01 Žatec,  
zastoupený Mgr. Robertem Němcem, LL.M., advokátem,  
sídlem Jáchymova 26/2, 110 00 Praha 1,

proti  
žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**,  
sídlem Masarykova 427/31, 602 00 Brno,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 2. 2018, č. j. 9395/18/5000-10470-712507,

takto:

**I. Žaloba se zamítá.**

**II. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

**Odůvodnění:**

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)

1. Žalobce se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 2. 2018, č. j. 9395/18/5000-10470-712507, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí (platební výměr) Finančního úřadu pro Ústecký kraj (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 24. 7. 2017, č. j. 1826392/17/2500-31473-505633, na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně za období 22. 11. 2014 až 24. 7. 2017, jímž bylo žalobci ve smyslu § 44a odst. 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 19. 2. 2015 (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), vyměřeno penále ve výši 2 440 000 Kč. Žalobce se současně domáhal přiznání náhrady nákladů řízení. Eventuálně žalobce navrhnul, aby bylo upuštěno od jeho potrestání za platební delikt plynoucí ze shora uvedených rozhodnutí.

### Žaloba

1. Žalobce úvodem žaloby popsal dosavadní průběh projednávané věci. Následně ve vztahu k napadenému rozhodnutí namítl, že žalovaný nesprávně posoudil otázku, zda má předmětné penále povahu sankce, či nikoliv. K tomu také odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, č. j. 4 Afs 210/2014-57. Žalobce se zároveň domníval, že ačkoliv z hlediska systematiky českého právního řádu patří penále dle zákona o rozpočtových pravidlech do odvětví daňového a nikoliv trestního práva, není tato skutečnost sama o sobě rozhodná pro další posouzení charakteru penále.
2. Žalovaný pak dle žalobce neměl vůbec posuzovat samotnou výši předmětného penále, které nemůže být svým charakterem považováno toliko za úrok z prodlení již z důvodu, že výše penále je více jak třikrát vyšší než zákonný úrok z prodlení. Žalobce proto setrval na právním názoru, že penále podle zákona o rozpočtových pravidlech má povahu trestu za platební delikt, neboť vzhledem k jeho extrémní výši má zcela jistě represivní funkci a charakter. Bylo tedy povinností správních orgánů aplikovat základní standardy trestání, tedy například zabývat se možným likvidačním charakterem platebního výměru na penále a rovněž zásadou použití novější právní úpravy, je-li pro příjemce dotace příznivější.
3. Ústavní pořádek poté klade na (správní) trestání požadavek zákazu likvidačního charakteru sankce. V dané věci je přitom dle žalobce zřejmé, že platební výměr na penále má zcela likvidační charakter. Úhrada vyměřeného penále by totiž pro žalobce znamenala hluboký zásah do jeho ekonomických toků, přičemž by se jednalo o natolik vážnou újmu, že by byla znemožněna i samotná další existence žalobce. K tomu žalobce zmínil, že byl založen za účelem zabezpečování kompletního rozvoje fotbalu v příslušném teritoriu (resp. vytváření podmínek jeho členům), a tudíž se jedná o neziskový charakter spolku, přičemž také odkázal na své účetní výsledky od roku 2014. Správní orgány tedy pochybily, pokud se likvidačním charakterem penále vůbec nezabývaly, ač žalobce na likvidační důsledky výslovně poukazoval.
4. Dále žalobce namítl, že při aplikaci novější právní úpravy, tj. zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „zákon o zadávání veřejných zakázek“), by vzhledem k § 100 a § 222 odst. 6 nebylo možné dospět k závěru o porušení zákona, a proto ani k závěru o možnosti předepsat dané penále. Vzhledem k tomu, že změna realizace části díla byla dle tvrzení žalobce vyvolána objektivními okolnostmi, které nemohl nijak ovlivnit ani konkrétně předvídat, je zřejmé, že podle novější úpravy je v zákoně výslovně pro tyto skutkové situace stanoveno, že se nejedná o podstatnou změnu realizační smlouvy. Žalobce Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

v dané věci s ohledem na své finanční možnosti změnil čas provedení díla tak, aby mohl dodržet povinnosti vůči zhotoviteli díla. Extrémně tíživá finanční situace žalobce přitom byla způsobena objektivní okolností, konkrétně nezákonným nastavením systému poskytování dotací z Programu 133510 ze strany Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy – aplikační praxe ministerstva byla zcela svévolná. Nesprávné nastavení termínů v procesu poskytování dotace ze strany poskytovatele dotace tak vedlo k tomu, že v době rozhodnutí o poskytnutí dotace již musela být předmětná veřejná zakázka zadána a žalobce jako subjekt bez dostatečného finančního zázemí se objektivně dostal do velice tíživé finanční situace, neboť mu nebyla poskytnuta dotace ve výši 14 500 000 Kč, o kterou žádal, ale dotace ve výši 10 000 000 Kč. Jelikož tedy v daném případě došlo ke změně právní úpravy ve prospěch žalobce, musela být tato změna dle jeho názoru zohledněna i v řízení o vyměření penále.

5. Správní orgány pak dle námitky žalobce ve věci nešetřily podstatu a smysl základního práva na vlastnictví a přijatou interpretací se ocitly mimo zákonný předpoklad stanovení povinnosti odvodu do státního rozpočtu. V důsledku povinnosti uhradit předmětné penále zároveň dojde s velkou mírou pravděpodobnosti ke zrušení žalobce a jeho likvidaci právě kvůli finanční situaci, a tudíž nejen k zásahu do vlastnického práva, ale i k nedobrovolnému omezení základního práva se sdružovat. Ve svém důsledku tak úhrada stanoveného penále znamená ve vztahu k žalobci *de facto* „absolutní sankci“. V řešeném případě tak mělo být dle žalobce přihlédnuto i ke kritériu nezbytnosti pro omezení práva se sdružovat.
6. Podle žalobce též správní orgány v rámci výpočtu penále aplikovaly nesprávné ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech, neboť namísto § 44 odst. 1 písm. j) užily § 44a odst. 8. Pokud by přitom použily správné ustanovení, nemohly by při výpočtu penále vycházet ze dne následujícího po dni, kdy nastalo údajné porušení rozpočtové kázně, avšak počítaly by penále až od splatnosti platebního výměru na odvod. Žalobce tak v dané věci namítl, že měl být při výpočtu penále správně aplikován § 44 odst. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlech, a to z důvodu, že k údajnému nedodržení § 82 odst. 7 písm. b) a § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), mělo dojít dne 8. 8. 2014 uzavřením Dodatku č. 1 ke Smlouvě o dílo na plnění předmětné veřejné zakázky, tedy před přijetím peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu (ke kterému došlo dne 25. 9. 2014), nikoliv až samotným výdejem peněžních prostředků.

### Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby ji soud jako nedůvodnou zamítl. K žalobním námitkám poté uvedl, že trvá na svém právním názoru vyjádřeném již v napadeném rozhodnutí, přičemž doplnil, že zákonným předpokladem pro vyměření penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně dle § 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech je naplnění skutkové podstaty porušení rozpočtové kázně a prodlení s odvodem za toto porušení. Naplnění skutkové podstaty porušení rozpočtové kázně a samotná výše vyměřeného odvodu za porušení rozpočtové kázně přitom byla potvrzena pravomocným rozhodnutím žalovaného. V dané věci je tedy dle žalovaného zřejmé, že byly splněny základní předpoklady pro vydání platebního výměru na penále, což představuje povinnost správních orgánů, která plyne přímo ze zákona o rozpočtových pravidlech.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

8. Co se pak týče sankční povahy penále, žalovaný k tomu uvedl, že se jedná o „sankci“ pouze ve smyslu materiálním, nikoliv ve smyslu správního trestání. V řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně se tudíž neuplatní principy správního trestání, a to ani v rámci posouzení subjektivní stránky porušení rozpočtové kázně, moderačního práva soudu ve smyslu § 78 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ani zohlednění případného likvidačního dopadu předmětného odvodu. Penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně tak nemá charakter správního trestání, jehož znakem je právě možnost použít správní uvážení v případě stanovení výše sankce. Způsob výpočtu a výše penále je v tomto případě striktně dána zákonem o rozpočtových pravidlech. Žalovaný též doplnil, že úprava penále podle zákona o rozpočtových pravidlech je odlišná od úpravy v daňovém řádu. K likvidačnímu charakteru penále poté žalovaný zmínil i skutečnost, že správní orgány v tomto případě nemají zákonné oprávnění se rozhodnout, zda penále vyměří, či nikoliv, neboť mají zákonnou povinnost penále vyměřit, a to bez zkoumání, zda výše vyměřeného penále bude mít pro daňový subjekt likvidační charakter.
9. Pokud se jedná o porušení zásady příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele, žalovaný konstatoval, že se touto námitkou nezabýval, jelikož se meritorně nijak netýká vyměřeného penále, nýbrž vzniku samotného odvodu za porušení rozpočtové kázně. Penále jako příslušenství daně přitom sleduje její osud.
10. Za zcela nedůvodnou poté žalovaný považuje námitku stran zásahu do vlastnického práva žalobce a jeho práva svobodně se sdružovat, neboť se v daném případě jednalo o povinnost (tj. vydat platební výměr na penále) danou přímo zákonem.
11. Odkaz žalobce na nutnost užití § 44 odst. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlech je dle názoru žalovaného pro danou věc též nepřipadný. Toto ustanovení se totiž vztahuje pouze na případy porušení rozpočtové kázně, ke kterým dojde před samotným přijetím poskytovaných dotačních prostředků. V předmětné věci však došlo k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech okamžikem neoprávněného použití poskytnutých prostředků, tj. jejich výdejem, jehož provedením byla porušena podmínka, za které byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty. Správní orgány tak ve věci postupovaly zcela v souladu se zákonem.

### Replika žalobce

12. V podané replice žalobce předně zmínil, že dle jeho názoru je předmětné penále jednoznačně sankcí (trestem) za porušení rozpočtové kázně. Materiálně je totiž funkcí penále za porušení rozpočtové kázně do budoucna měnit chování jednotlivců, potažmo celé společnosti, tím, že snižuje pravděpodobnost výskytu porušení rozpočtové kázně. Způsob vymezení předmětného penále přitom na rozdíl od úroku z prodlení nereflektuje cenu peněz (nejedná se o pouhou ekonomickou náhradu za nedoplatky finančních prostředků), ani délku prodlení (žalobce mohl být v prodlení až po vyměření, respektive splatnosti konkrétního odvodu, nikoliv před jeho vyměření).
13. Vzhledem k materiální povaze předmětného penále (dle zákona o rozpočtových pravidlech) je pak povinností soudu aplikovat základní standardy trestání, tedy například zabývat se možným likvidačním charakterem platebního výměru na penále, a rovněž zásadou použití novější právní úpravy, je-li pro příjemce dotace příznivější.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

**Posouzení věci soudem**

14. O žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, neboť žalobce a žalovaný s tím vyjádřili souhlas.
15. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že správní rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení i zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci zjištěny nebyly.
16. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu projednávaného případu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
17. Ze správního spisu postoupeného soudu žalovaným byly zjištěny tyto podstatné skutečnosti. Žalobci byly Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy na základě Registrace akce a Rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 10. 9. 2014, č. j. 29043/2014-1, poskytnuty peněžní prostředky ve výši 10 000 000 Kč v rámci programu „133510 – Podpora materiálně technické základny sportu“ na realizaci projektu „TJ-Žatec - Reko FS - UT3G – FOT“ (tj. rekonstrukci fotbalového stadionu). Žalobce přitom stanovil celkové náklady na projekt ve výši 14 500 000 Kč; jeho zdroje financování tak činily 4 500 000 Kč. Na základě vlastní vyhledávací činnosti zahájil dne 10. 3. 2016 správní orgán I. stupně u žalobce daňovou kontrolu. Předmětem daňové kontroly byly skutečnosti rozhodné pro správné zjištění a případné stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně dle zákona o rozpočtových pravidlech.
18. Na základě kontrolního zjištění pak správní orgán I. stupně mj. dospěl k závěru, že žalobce uzavřel dne 8. 8. 2014 Dodatek č. 1 ke Smlouvě o dílo ze dne 31. 7. 2014, kterým původně jednoetapový projekt s termínem dokončení do 30. 11. 2014 rozdělil na dvě etapy, kdy I. etapa měla být dokončena do 30. 11. 2014 a II. etapa do 30. 11. 2015. Uzavření předmětného dodatku tak bylo hodnoceno jako podstatná změna zadávacích podmínek podle § 82 odst. 7 písm. b) zákona o veřejných zakázkách a současně porušení zásady zákazu diskriminace dle § 6 téhož zákona. Nedodržením této podmínky tedy došlo dle názoru správního orgánu I. stupně ze strany žalobce k neoprávněnému použití poskytnutých peněžních prostředků ve smyslu § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech, a tím k porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) téhož zákona.
19. V důsledku konstatování porušení rozpočtové kázně vydal správní orgán I. stupně platební výměr ze dne 18. 11. 2016, č. j. 2368063/16/2500-31472-505633, na odvod za porušení rozpočtové kázně, kterým byl žalobci vyměřen odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně ve výši 2 500 000 Kč. Proti tomu žalobce následně podal odvolání, které

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

žalovaný zamítl a rozhodnutím o odvolání ze dne 16. 6. 2017, č. j. 27599/17/5000-10480-712244, dotčený platební výměr na odvod potvrdil.

20. V návaznosti na shora uvedené pravomocné rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně vydal správní orgán I. stupně platební výměr ze dne 24. 7. 2017, č. j. 1826392/17/2500-31473-505633, na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně za období od 22. 11. 2014 do 24. 7. 2017, kterým žalobci vyměřil penále ve výši 2 440 000 Kč. V odůvodnění tohoto rozhodnutí přitom konstatoval, že penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 promile denně se počítá z částky odvodu (tj. 2 500 000 Kč) ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, do dne, kdy byly prostředky odvedeny nebo vráceny, a to s odkazem na § 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech.
21. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce včasné odvolání, které však bylo žalobou napadeným rozhodnutím zamítnuto a rozhodnutí správce daně potvrzeno. Žalovaný zde mj. konstatoval, že zákonným předpokladem pro vyměření penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně dle § 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech je naplnění skutkové podstaty porušení rozpočtové kázně a prodlení s odvodem za toto porušení. Naplnění skutkové podstaty porušení rozpočtové kázně a samotná výše vyměřeného odvodu za porušení rozpočtové kázně přitom byla v daném případě potvrzena pravomocným rozhodnutím žalovaného. Vydání napadeného rozhodnutí pak představuje zákonnou povinnost správního orgánu, která mu plyne přímo ze zákona o rozpočtových pravidlech. K samotnému porušení rozpočtové kázně došlo v šetřeném případě dne 21. 11. 2014, tj. dnem úhrady faktury za provedené práce, tedy okamžikem neoprávněného použití poskytnutých prostředků jejich výdejem, jehož provedením byla porušena podmínka, za které byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty, jak bylo potvrzeno pravomocným rozhodnutím žalovaného. Samotné penále tedy bylo počítáno ode dne 22. 11. 2014 (tj. ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně) do dne 24. 7. 2017 (tj. do dne vystavení napadeného rozhodnutí, neboť odvod za porušení rozpočtové kázně nebyl k tomuto datu dosud uhrazen). Při výpočtu penále poté bylo postupováno v souladu s § 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech, když bylo penále vyměřeno ve výši 1 promile z částky odvodu (tj. z částky 2 500 000 Kč) za každý den prodlení. K námitce likvidačního charakteru penále žalovaný uvedl, že správní orgány nemají zákonné oprávnění se rozhodnout, zda penále vyměří, či ne, přičemž postupují plně v souladu s dikcí zákona. Žalovaný též upozornil na skutečnost, že s žalobcem nebylo vedeno trestní ani správní řízení o deliktu, ale řízení daňové. Při stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně se tak správní orgány řídí zákonem o rozpočtových pravidlech a podmínkami rozhodnutí o poskytnutí dotace. Ve věci námitek týkajících se porušení zásady příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele, žalovaný dále upozornil, že se těmito nebude meritorně zabývat, neboť předmětem přezkoumání je toliko rozhodnutí, kterým bylo vyměřeno předmětné penále, a nikoliv platební výměr na samotný odvod za porušení rozpočtové kázně. Právo na vlastnictví pak dle žalovaného nebylo ve věci nikterak narušeno, stejně jako právo se sdružovat. Závěrem žalovaný zdůraznil, že ve věci bylo pravomocně rozhodnuto, že k porušení rozpočtové kázně došlo ze strany žalobce okamžikem neoprávněného použití poskytnutých prostředků ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech. Správní orgán I. stupně proto postupoval správně, pokud penále vyměřil podle § 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

22. Podle § 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech 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). Příjemce penále je stejný jako příjemce odvodu s výjimkou případů, kdy příjemcem odvodu je Národní fond. V těchto případech je příjemcem penále státní rozpočet [§ 6 odst. 1 písm. n)]. Penále, které v jednotlivých případech nepřesáhne 500 Kč, se nevyměří.
23. Dle § 44a odst. 9 téhož zákona správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále vykonávají finanční úřady podle daňového řádu. Porušitel rozpočtové kázně má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu. Finanční úřad poskytuje na vyžádání informace získané při správě odvodů správnímu orgánu, který rozhodl o poskytnutí prostředků ze státního rozpočtu, státních finančních aktiv, státního fondu nebo Národního fondu, a orgánu oprávněnému ke kontrole těchto poskytnutých prostředků, jakož i ke kontrole použití prostředků státního rozpočtu nebo jiných peněžních prostředků státu, jde-li o informace týkající se správy odvodu za porušení rozpočtové kázně; to platí i pro příslušný orgán Evropské unie a správní orgán, který se podílí na správě těchto prostředků poskytnutých ze zahraničí. Penále, které vzniklo v důsledku porušení rozpočtové kázně před vyměřením, je splatné do 30 dnů ode dne doručení platebního výměru. Odvod a penále lze vyměřit do 10 let od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k porušení rozpočtové kázně.
24. K samotnému meritu věci soud na tomto místě předně upozorňuje, že předmětem přezkumu je rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti platebnímu výměru správního orgánu I. stupně na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně.
25. Z nadepsané (dotčené) právní úpravy přitom vyplývá, že penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně je vázáno na vlastní odvod za porušení rozpočtové kázně a obecně sleduje osud samotného odvodu. Jedná se tedy o akcesorický právní institut, který je neoddělitelně spjat s vlastním odvodem, resp. odvod je jeho nutným předpokladem. Tento závěr učinil Nejvyšší správní soud již ve vztahu k předchozí právní úpravě, tj. zákonu č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, ve kterém byly uvedené instituty koncipovány obdobně. Poukázat lze např. na rozsudek ze dne 7. 8. 2014, č. j. 10 As 48/2014-35, podle něhož je penále „*ve vztahu k porušení rozpočtové kázně sekundárním nárokem, který je existenčně spjatý s povinností provést odvod za porušení rozpočtové kázně. Penále je příslušenstvím odvodu, a proto sleduje jeho osud.*“ (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2011, č. j. 8 Afs 6/2011-86). Odkázat je možno i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, č. j. 10 Afs 65/2018-42, ve kterém bylo vysloveno, že „*právní úprava odvodu za porušení rozpočtové kázně předurčuje také způsob rozhodování o penále. Je třeba si uvědomit, že podle § 2 odst. 5 daňového řádu penále, jakožto příslušenství daně, sleduje osud daně samotné [ve smyslu § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu se rozumí daní i odvod za porušení rozpočtové kázně]. Penále je tedy ve vztahu k porušení rozpočtové kázně sekundárním nárokem, který je existenčně spjat s povinností provést odvod za porušení rozpočtové kázně. NSS již dříve v rozsudku ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 53/2013-33, konstatoval, že „[p]enále je zákonem o rozpočtových pravidlech koncipováno jako nárok závislý na odvodu za porušení rozpočtové kázně, který stíhá příjemce dotace, jenž je v prodlení s Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.*

*provedením odvodu. Svým charakterem tedy jde o „úrok z prodlení“, který z povahy věci je vždy příslušenstvím hlavního nároku“ (dále srov. např. rozsudky ze dne 22. 1. 2015, č. j. 1 As 221/2014-35, a ze dne 23. 4. 2015, č. j. 6 As 126/2014-44).“ Nadepsané závěry pak potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018-56, ze kterého plyne, že „...základní podmínkou pro předepsání penále je existence samotného odvodu za porušení rozpočtové kázně. Penále nemůže vzniknout (ani dále existovat) bez odvodu. Předpokladem vzniku penále totiž je, že příjemce dotace, jenž porušil rozpočtovou kázeň, neprovedl odvod za porušení rozpočtové kázně v den, kdy k porušení rozpočtové kázně došlo. Vznik penále je tedy závislý na tom, že příjemci dotace vznikla povinnost provést odvod za porušení rozpočtové kázně. Ve vztahu k odvodu za porušení rozpočtové kázně jde o nárok sekundární, existenčně spjatý (závislý) s povinností provést odvod za porušení rozpočtové kázně.“*

26. V návaznosti na shora uvedené je však třeba upozornit, že ačkoliv spolu odvod za porušení rozpočtové kázně a penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně vzájemně souvisí, jedná se o dvě samostatná rozhodnutí správce daně, proti kterým se lze bránit samostatnými odvoláními a žalobami (případně i kasačními stížnostmi). Tato samostatnost se projevuje též v okruhu námitek, jejichž posouzení má význam v tom kterém řízení. Při přezkumu rozhodnutí o sdělení penále totiž 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 (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2020, č. j. 7 Afs 149/2019-34, ze dne 10. 9. 2015, č. j. 2 Afs 128/2015-45, ze dne 11. 5. 2005, č. j. 1 Afs 137/2004-62, či ze dne 9. 1. 2013, č. j. 9 Afs 4/2012-33). Odkázat lze i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2014, č. j. 10 As 48/2014-35, kde bylo uvedeno, že „[p]okud bylo penále stěžovatelce vyměřeno samostatným platebním výměrem, musí veškerá polemika s tím, zda skutečně k porušení rozpočtové kázně došlo, proběhnout v rámci přezkumu rozhodnutí o uložení odvodu, nikoliv rozhodnutí o sdělení předpisu penále, které na rozhodnutí o uložení odvodu toliko navazuje. V rámci přezkumu platebního výměru, jímž byl sdělen předpis penále, nelze přiblížit k námitkám proti zákonnosti rozhodnutí o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně (viz též rozsudek NSS ze dne 11. 6. 2009, č. j. 1 Afs 47/2009-45, nebo rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2009, č. j. 7 Afs 129/2009-86). Rozsah přezkumu platebního výměru na penále odvolacím orgánem i soudem je tedy oproti přezkumu platebního výměru na odvod za po rušení rozpočtové kázně limitován a je zaměřen zejména na posouzení, zda penále mělo být vůbec předepsáno, zda bylo předepsáno ve správné výši a za relevantní dobu.“ Obdobně je možné zmínit i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, č. j. 9 Afs 4/2012-33: „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.“
27. V kontextu shora citované konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu, od které se v projednávané věci nebylo jakéhokoliv důvodu odchylovat, je pak nutno konstatovat, že se zdejší soud aktuálně nemohl zabývat námitkou týkající se aplikace novější právní úpravy ve prospěch žalobce, a to konkrétně zákona o zadávání veřejných zakázek, dle

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.



kterého by podle názoru žalobce již nebylo možné shledat porušení zákona pro podstatnou změnu závazku ze smlouvy na veřejnou zakázku. Pro posouzení nadepsané otázky je totiž určeno právě řízení o přezkumu platebního výměru, jímž byl uložen samotný odvod za porušení rozpočtové kázně. Jinými slovy, tato námitka se v celé její šíři nikterak netýká vyměřeného penále, ale vzniku odvodu za porušení rozpočtové kázně.

28. Stejně tak je nutno přistoupit i k námitce, že bylo v rámci výpočtu penále vycházeno z nesprávného ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech, když mělo být vycházeno z jeho § 44 odst. 1 písm. j), nikoliv z § 44a odst. 8 téhož zákona.
29. Nejprve je zde třeba uvést, že ze správního spisu najisto plyne, že v době vydání platebního výměru na penále i v době rozhodování žalovaného o odvolání existovalo pravomocné rozhodnutí – platební výměr - na odvod za porušení rozpočtové kázně. Tento existuje i nadále, neboť zdejší soud rozsudkem ze dne 25. 11. 2020, č. j. 15 Af 94/2017-184, zamítl žalobu směřující proti tomuto platebnímu výměru. V nyní přezkoumávaném platebním výměru, jakož i v jeho příloze č. 1, je přitom podrobně specifikován způsob výpočtu penále, který vyplývá z již dříve citovaného § 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech (konkrétně je zde uvedena částka představující základ pro výpočet penále, doba výpočtu a související sazba). Penále pak bylo vypočteno ode dne následujícího po dni, kdy k porušení rozpočtové kázně došlo, do dne 24. 7. 2017, kdy bylo penále předsáno. V již odkazovaném rozsudku zdejšího soudu ze dne 25. 11. 2020, č. j. 15 Af 94/2017-184, byl zároveň potvrzen jako zákonný postup správních orgánů, kterým byl žalobci podle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech s ohledem na porušení § 82 odst. 7 písm. b) v návaznosti na § 6 zákona o veřejných zakázkách vyměřen odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech.
30. Podle § 44a zákona o rozpočtových pravidlech přitom platí, že fyzická osoba nebo právnická osoba jiná než stát, která porušila rozpočtovou kázeň, je povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky [odst. 3 písm. a)]. Odvod za porušení rozpočtové kázně činí částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň [odst. 4 písm. c)]. 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). Příjemce penále je stejný jako příjemce odvodu s výjimkou případů, kdy příjemcem odvodu je Národní fond. V těchto případech je příjemcem penále státní rozpočet. Penále, které v jednotlivých případech nepřesáhne 500 Kč, se nevyměří. [odst. 8]. Právě v souladu s touto právní úpravou bylo v daném případě, tj. při posouzení, zda mělo být penále předsáno a v jaké konkrétní výši, postupováno.
31. Jestliže tedy bylo shora rekapitulovaným rozhodnutím o uložení odvodu v předmětné věci jednoznačně stanoveno, že jednání žalobce založilo porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, nebylo možno tuto otázku již řešit v rámci rozhodnutí o penále, které na rozhodnutí o uložení odvodu toliko navazuje. Jinak řečeno, za dané situace už nebylo možno přistoupit k „přehodnocení“ samotného porušení Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

rozpočtové kázně, tedy zda k tomuto nedošlo dle § 44 odst. 1 písm. j) zákona o rozpočtových pravidlech, jehož aplikace se žalobce v žalobě dovolával, a to zjevně v souvislosti se speciální úpravou týkající se výpočtu penále za porušení rozpočtové kázně. S odkazem na nadepsanou judikaturu Nejvyššího správního soudu je totiž třeba znovu připomenout, že rozsah přezkumu rozhodnutí o penále je zásadně limitován, přičemž opačný přístup by mohl vést k odlišným závěrům v každém z těchto řízení, což je zcela logicky zapovězeno. K tomu je případným odkázat také na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 1. 2018, č. j. 22 Af 109/2016-28, ve kterém bylo konstatováno, že „otázka, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, nespadá do okruhu okolností, který by mohl správce daně přezkoumávat v řízení o uložení povinnosti úhrady penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Jinými slovy, jestliže bylo v předcházejícím řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně zjištěno, že k porušení rozpočtové kázně spočívající v neoprávněném použití peněžních prostředků došlo dne 2. 2. 2011 (pozn. soudu – zde dne 21. 11. 2014, tj. dnem úhrady faktury za provedené práce, tedy okamžikem neoprávněného použití poskytnutých prostředků jejich výdejem), nelze se již v řízení o uložení penále otázkou doby porušení rozpočtové kázně zabývat. Lze tedy uzavřít, že není důvodná žalobní námitka žalobce týkající se nesprávného stanovení počátku prodlení žalobce s odvodem za porušení rozpočtové kázně.“ Rovněž tak je možné upozornit na závěr Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku ze dne 8. 6. 2015, č. j. 4 Afs 36/2015-70, že „[k]rajský soud postupoval správně, když při posouzení, zda stěžovateli vznikla podle § 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech povinnost odvést penále vycházel mimo jiné z toho, že rozhodnutí, jímž byl žalobci vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně, se stalo pravomocným a zohlednil, že žaloba proti tomuto rozhodnutí byla zamítnuta. Tyto skutečnosti jsou relevantní pro správné posouzení věci.“

32. V dané souvislosti lze pro úplnost zmínit i rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 2. 2019, č. j. 62 Af 42/2016-61, z něhož plyne závěr, že „lhůta pro výpočet penále počíná běžet automaticky, bez ohledu na to, zda ten, kdo porušil rozpočtovou kázeň, o tomto svém pochybení věděl; na běh této lhůty tak nemá vliv, že se o porušení rozpočtové kázně žalobce dle svého tvrzení dozvěděl až od správce daně (zřejmě z výsledku kontrolního zjištění) ani že daňové řízení trvalo neúměrně dlouho, jak argumentuje v žalobě. Samotná skutečnost, že orgán veřejné moci se v řízení dopustil průtahů, nemůže přivodit nezákonnost rozhodnutí, které bylo v takovém řízení vydáno (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2019, č. j. 10 Afs 43/2018-45).“ V rozsudku ze dne 7. 3. 2019, č. j. 10 Afs 65/2018-42, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „si příjemci dotace nemusí být vědomi porušení od samého počátku plynutí doby prodlení. Právní úprava penále v § 44a odst. 7 zákona o rozpočtových pravidlech (pozn. soudu – dle dřívější právní úpravy) však počátek doby prodlení určuje bezvýjimečně. NSS již v minulosti dovodil, že „[v]yměření penále není koncipováno na základech subjektivní odpovědnosti, nýbrž odpovědnosti objektivní [...] Počátek běhu doby se rozhodně neposouvá do okamžiku, kdy se stěžovatel dozví o tom, že rozpočtovou kázeň při čerpání dotace porušil“ (rozsudek ze dne 7. 8. 2014, č. j. 10 As 48/2014-35). Je pravda, že právní úprava penále založená na objektivní odpovědnosti je přísná. Na toto ustanovení je však třeba nahlížet optikou toho, že dotace je formou určitého dobrodiní ze strany státu. Právě proto je poskytnutí dotace vázáno na dodržování přísných podmínek a je spojeno s přísnými následky při jejím neoprávněném použití. Odpovědnost za nevrácení neoprávněně použité částky dotace a s tím spojenou majetkovou újmu nelze v takovém případě přenášet na stát.“

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

33. Pokud se dále jedná o námitku žalobce stran posouzení předmětného penále jako sankce, a tudíž že bylo povinností správních orgánů aplikovat na věc základní standardy trestání, pak ani toto tvrzení soud v celé jeho šíři neshledal důvodným. Odkázal-li žalobce v tomto ohledu na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, č. j. 4 Afs 210/2014-57, kde bylo konstatováno, že penále podle § 251 daňového řádu má povahu trestu, je současně nutno zmínit i skutečnost, že Nejvyšší správní soud uvedený závěr vyslovil v situaci, kdy v průběhu doby prodlení došlo ke změně právní úpravy penále s tím, že nová právní úprava byla pro daňový subjekt příznivější. O nic takového se však v nyní přezkoumávané věci nejednalo, neboť se žalobce nedomáhal aplikace nové příznivější právní úpravy penále z odvodu za porušení rozpočtové kázně, ale zohlednění nové úpravy, která souvisí toliko se samotným odvodem. V tomto řízení nicméně soudu nepřisluší hodnotit, zda vskutku došlo ke změně právní úpravy v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek ve prospěch žalobce, případně, zda a do jaké míry bude případně možné tuto změnu zohlednit při přezkumu rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně, jak už bylo ostatně dříve vyloženo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2020, č. j. 5 Afs 285/2019-21).
34. Zcela zásadním je pak v daném ohledu hodnocení plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2021, č. j. 7 Afs 44/2020-59, že *„odvod za porušení rozpočtové kázně je sice sankcí, avšak jakousi sankcí v širším slova smyslu, nikoliv „trestní“ sankcí, neboť plní funkci reparační (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46, ze dne 20. 2. 2019, č. j. 6 Afs 246/2018-32, ze dne 30. 7. 2019, č. j. 2 Afs 364/2017-39, ze dne 28. 11. 2018, č. j. 9 Afs 365/2017-36). Uvedené potvrzuje i pozdější (aktuální) judikatura. Např. v nedávném rozsudku ze dne 30. 11. 2020, č. j. 3 Afs 92/2018-32, Nejvyšší správní soud uvedl, že porušení rozpočtové kázně není správním deliktem a stejně tak uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí. Hlavním cílem odvodu za porušení rozpočtové kázně je navrátit zpět do státního rozpočtu prostředky, které nebyly využity k určenému účelu a v souladu s podmínkami, které stát (či Evropská unie) pro čerpání těchto prostředků stanovily. Proto následkem nevyužití dotace pro stanovený účel či její použití v rozporu s předem určenými podmínkami je povinnost tuto dotaci (i třeba jen z části) vrátit tak, aby tyto prostředky mohly opět sloužit svému původnímu účelu (obdobně viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2018, č. j. 2 Afs 366/2017 - 33). (...) Pouze v obecné rovině nyní zdejší soud uvádí, že z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že penále je zákonem o rozpočtových pravidlech koncipováno jako nárok závislý na odvodu za porušení rozpočtové kázně, který stíhá příjemce dotace, jenž je v prodlení s provedením odvodu. Svým charakterem tedy jde o „úrok z prodlení“, který z povahy věci je vždy příslušenstvím hlavního nároku. Platební výměr na penále s prodlením odvodu má charakter deklaratorního rozhodnutí, povinnost platit penále vzniká přímo ze zákona, přičemž penále není sankcí v širším slova smyslu za porušení rozpočtové kázně, ale sankcí za neprovedení odvodu v zákonem stanovené lhůtě (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 Afs 1/2011 - 82, ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 53/2013-33, ze dne 22. 1. 2015, č. j. 1 As 221/2014-35, ze dne 23. 4. 2015, č. j. 6 As 126/2014-44, ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014-46, ze dne 10. 9. 2015, č. j. 2 Afs 128/2015-45).*
35. V návaznosti na shora uvedené je poté třeba odkázat na rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 1. 2018, č. j. 51 Af 31/2016-36, jenž byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2019, č. j. 10 Afs 65/2018-42, z něhož je zřejmé, že *„[t]ato penále tak sledují osud platby za odvod za porušení rozpočtové kázně a*

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

svým charakterem mají sankční povahu. Penále není sankcí (v širším slova smyslu) za porušení rozpočtové kázně, jako je tomu v případě odvodu, nýbrž sankcí za neprovedení odvodu v zákonem předpokládané době. Penále je příslušenstvím odvodu za porušení rozpočtové kázně (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 53/2013–33). Z této sankční povahy vyplývá, že jejím účelem je zasáhnout majetkovou sféru daňového subjektu v případě, kdy včas neuhradí odvod za porušení rozpočtové kázně. Pokud je žalobou namítána absence liberačních důvodů a objektivní odpovědnost za prodlení, pak soud k tomuto dodává, že prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně nelze ztotožňovat se správními delikty, na které se subsidiárně aplikují ustanovení správního řádu. Dále je nutno upozornit také na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 4. 2020, č. j. 15 Af 94/2016–32, ve kterém byl vysloven závěr, že „[p]enále je tedy zákonem o rozpočtových pravidlech koncipováno jako nárok závislý na odvodu za porušení rozpočtové kázně, který stíhá příjemce dotace, jenž je v prodlení s provedením odvodu. Svým charakterem tedy jde o „úrok z prodlení“, který z povahy věci je vždy příslušenstvím hlavního nároku. (...) S těmito závěry se zdejší soud plně ztotožňuje a dodává, že na nich nic nezměnilo ani pozdější usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, č. j. 4 Afs 210/2014–57, publ. pod č. 3348/2016 Sb. NSS, dostupné na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz), v němž byla řešena povaha penále podle § 37b zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, (dále jen „zákon o správě daní a poplatků“) a podle § 251 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“). Rozšířený senát v citovaném usnesení mimo jiné konstatoval, že „na penále v § 37b zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném od 1. 1. 2007 je oproti úpravě penále v § 63 citovaného zákona ve znění účinném do 31. 12. 2006 nutno nahlížet jako na sankci. Ačkoli je penále zařazeno do systému daňového práva, má trestní povahu se zárukami vyplývajícími z čl. 40 odst. 6 Listiny a čl. 6 a 7 Úmluvy.“ Zdejší soud zdůrazňuje, že penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně se svou povahou blíží úpravě penále obsažené v § 63 zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném do 31. 12. 2006, podle jehož odstavce 2 platí, že „[p]enále se počítá za každý den prodlení počínaje dnem následujícím po dni splatnosti až do dne platby včetně, a to ode dne původního dne splatnosti. Daňový dlužník je povinen zaplatit za každý den prodlení penále ve výši 0,1 % z nedoplatku daně. Nedoplatky na poplatcích a příslušenství daně se nepenalizují. Penále stanovené podle tohoto ustanovení se uplatní nejdéle za 500 dnů prodlení; za každý další den prodlení se uplatní penále ve výši 140 % diskontní úrokové sazby České národní banky platné v první den kalendářního čtvrtletí. V obou uvedených případech se penále odvíjí od prodlení se splněním určité povinnosti, a jde tak spíše o úrok z prodlení než o sankci v trestním slova smyslu. Vzhledem k tomu, že z citovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a contrario vyplývá, že penále podle § 63 zákona o správě daní a poplatků ve znění účinném do 31. 12. 2006 nemá trestní povahu se zárukami podle čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 a 7 Úmluvy, nemá tuto povahu ani penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel.“

36. Žalobce se tedy ve světle veškerých výše citovaných judikатурních závěrů mylí, pokud se domnívá, že penále, které mu bylo uloženo napadeným rozhodnutím, spadá pod pojem trestní obvinění. Z tohoto důvodu je pak lichá celá žalobní argumentace, která z dané premisy vychází. Žalovaný tudíž podle názoru soudu nepochybil, pokud při rozhodování v řešeném případě nezohlednil standardy trestání (resp. na věc neaplikoval zákonné instituty určené pro oblast správního trestání, popř. i jiné zásady, které pro oblast správních deliktů dovodily správní soudy a Ústavní soud především analogií z oblasti trestního práva), kterých se žalobce ve své argumentaci dovolával.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

37. Stran namítaného likvidačního charakteru penále je pak v tomto kontextu nutno uzavřít, že výše penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně je v zákoně o rozpočtových pravidlech stanovena na základě zcela jednoznačných podmínek a správní orgány jej musí vyměřit vždy, dojde-li k porušení rozpočtové kázně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 53/2013-33). Z toho vyplývá, že správní orgány při vyměřování penále nejsou oprávněny přihlížet ke skutkovým okolnostem případu a vyměřit penále v jiné než zákonem stanovené výši. Takto musí postupovat i za situace, kdyby penále dosáhlo výše rovnající se samotnému odvodu za porušení rozpočtové kázně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2020, č. j. 4 Afs 103/2020-40). V rozsudku ze dne 7. 3. 2019, č. j. 10 Afs 65/2018-42, k tomu Nejvyšší správní soud dále 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. 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 zákoně o rozpočtových pravidlech za legitimní.*“ Krajský soud v Ústí nad Labem poté v rozsudku ze dne 30. 6. 2014 č. j. 15 Af 169/2011-61, vyslovil, že „*[u]kládání penále za porušení rozpočtové kázně finančními orgány je striktně zakotveno v ust. § 44a rozpočtového zákona, a proto za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně byla žalobkyně povinna zaplatit penále, když tato povinnost byla dána rozpočtovým zákonem, jenž současně určuje i výši penále (...). Žalobkyně by měla vzít v potaz fakt, že pokud z její strany došlo k porušení rozpočtové kázně a vznikla jí povinnost zaplatit odvod za porušení rozpočtové kázně, pak jí zároveň vznikla ze zákona, a to rozpočtového zákona, povinnost zaplatit i penále, jejíž výše byla přesně stanovena zákonem a tedy, jejíž výši nemohla jakkoliv zohlednit žalovaná strana v předmětném daňovém řízení. (...) Tím, že žalobkyně porušila dotační podmínky, neoprávněně použila peněžní prostředky ze státního rozpočtu a porušila tak rozpočtovou kázeň ve smyslu ust. § 44 rozpočtového zákona (...). Pokud ovšem dojde k porušení rozpočtové kázně a vznikne povinnost zaplatit odvod za porušení rozpočtové kázně, vzniká současně z rozpočtového zákona povinnost zaplatit penále.*“
38. Pokud se tedy jedná o návrh na moderaci výše penále (resp. „*upuštění od potrestání*“), tak vzhledem k již uvedenému je nutno konstatovat, že výše penále není výsledkem volné úvahy správního orgánu, jako je tomu v případě stanovení výše sankce v rámci zákonem daného rozpětí v oblasti správního trestání, kterou by mohl správní soud případně modifikovat. V daném případě totiž způsob výpočtu výše penále plyne přímo ze zákona o rozpočtových pravidlech. Moderační právo soudu tak nelze použít již z podstaty rozhodované věci.
39. Co se pak týče namítaného zásahu do vlastnického práva žalobce, jakož i do jeho práva sdružovat se, soud k tomu plně odkazuje 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 předsáno ve výši 100 % nařízeného odvodu, což 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*

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

*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 posečkáni daně, prominutí daně).*“ Zdejší soud tedy ani v posuzovaném případě neshledal porušení zásady proporcionality zásahu do vlastnického práva žalobce, když ten v rámci výpočtu penále postupoval striktně ve smyslu díkce dotčené právní úpravy (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 4 Afs 57/2016–32, nebo ze dne 7. 3 2019, č. j. 10 Afs 65/2018-42). K tomu je přiléhavým doplnit, že to byl právě žalobce, kdo požádal o poskytnutí dotace, a komu tudíž muselo být zřejmé, jaké jsou jeho majetkové poměry, a to i v kontextu přísných podmínek poskytování finanční pomoci z veřejných prostředků, kdy je třeba počítat i s eventualitou nuceného odvodu zpět do státního rozpočtu. Ostatně v rámci investičního záměru předkládanému Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy žalobce uváděl také vlastní zdroje financování projektu, z čehož je jasné, že i přes svůj neziskový charakter určitým množstvím peněžních prostředků disponoval. Jeho argumentaci tím, že rozhodnutí správních orgánů může negativně zasáhnout do jeho majetkové sféry tak soud vyhodnotil za nepřipadnou.

40. Stejně tak lze k tvrzenému zásahu do žalobcova práva na sdružování ve smyslu čl. 20 Listiny základních práv a svobod uvést, že stanovení penále za porušení rozpočtové kázně je pouze uplatněním zákonného oprávnění, k němuž právní předpisy (v daném případě zákon o rozpočtových pravidlech) v souladu s čl. 2 odst. 2 Listiny zmocňují orgány finanční správy. Pokud tedy správní orgány ve věci postupovaly zcela zákonně, jak už bylo ostatně dříve vyloženo, není možné jejich jednání považovat za rozpor se sdružovacím právem žalobce.
41. S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti tak soud v projednávané věci uzavírá, že žádnou z uplatněných žalobních námitek o pochybení žalovaného neshledal důvodnou, a proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. výrokem I. rozsudku zamítl.
42. Současně soud v souladu s § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. výrokem II. rozsudku nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, přičemž tento ani jejich náhradu nepožadoval.

### Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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,

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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](http://www.nssoud.cz).

Ústí nad Labem 28. dubna 2021

JUDr. Petr Černý, Ph.D., v. r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

(K.ř.č. 1 - rozsudek)