



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáčkové ve věci

žalobce:

Česká centrála cestovního ruchu – CzechTourism
sídlem Vinohradská 46, Praha 2
zastoupen advokátem JUDr. Mojmírem Přívarou
sídlem Kovářská 1253/4, Plzeň

proti

žalovanému:

Odvolací finanční ředitelství
sídlem Brno, Masarykova 427/31

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2017, č. j. 49373/17/5000-10470-700290

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje: V. P.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým byl potvrzen platební výměr Finančního úřadu pro hlavní město Prahu (dále jen „správce daně“) ze dne 25. 8. 2016, č. j. 6444841/16/2000-31473-107766 (dále jen „platební výměr“). Tímto platebním výměrem byla žalobci vyměřena povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně ve výši 3 074 995 Kč.
2. Vytýkané porušení rozpočtové kázně mělo spočívat jednak (i) v tom, že v období let 2011 až 2015, uzavřel žalobce se společností Agentura REDIT, s. r. o. celkem čtyři smlouvy jako zakázky malého rozsahu a jednu objednávku. Celková hodnota zakázek byla ve výši 6 589 515 Kč. Předmětem smlouvy byl u smluv stejný - služby spojené s distribucí tištěných, výstavních a reklamních materiálů. U objednávky byl předmět smlouvy – služby spojené se skladováním tištěných, výstavních a reklamních materiálů, ale jak vyplývá z fakturace, jde dle správce daně o stále stejné služby. Podle správce daně přitom žalobce pochybil, neboť vzhledem ke skutečnosti, že požadované služby měly charakter věcné, časové a místní souvislosti, měl žalobce všechny tyto zakázky zadat jako jednu veřejnou zakázku. Dále pak (ii) správce daně žalobci vytknul, že uzavřel dne 20. 2. 2012 se společností ČMÚD – Český a moravský účetní dvůr, s. r. o., IČ 25972154, Rámcovou smlouvu o zajišťování realizace a výkonu interního auditu č. 12/S/230/185. Smlouva byla uzavřena na dobu určitou do 31. 12. 2014. Dále správce daně žalobci vytknul, že dne 10. 11. 2014 byla uzavřena mezi žalobcem a ČMÚD – Český a moravský účetní dvůr, s. r. o., smlouva o dílo č. 14/S/200335 o výkonu interního auditu formou outsourcingu v průběhu roku 2015. Dle správce daně porušil žalobce zákon, když si uvedené služby interního auditu nezajistil sám vlastními prostředky (zaměstnanci).

II.

Obsah žaloby a související vyjádření

3. Žalobce ve své žalobě k vytýkanému jednání spočívající v uzavření celkem čtyř smluv a jedné objednávky u společnosti Agentura REDIT, s. r. o. předně poukazuje na existenci polehčující okolnost. Tvrdí přitom, že jeho jednání nebylo účelové a služba byla poskytnuta odborně, a to za velmi příznivou cenu. Žalobce se domnívá, že byl jednoznačně (a bez pochyb) naplněn účel a poskytnuté prostředky byly použity na úhradu nákladů přímo souvisejících s realizací (s financováním) dotovaného projektu s tím, že vytýkané jednání nebylo plánovaným či účelovým zneužitím veřejných prostředků a toto vytýkané pochybení nelze hodnotit jako zmaření účelu projektu.
4. Žalobce dále poukazuje na otázku proporcionality stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně a odkazuje přitom na judikaturu správních soudů (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 15. 5. 2014, č. j. 62 Af 106/2012-134, rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 5. 2014, č. j. 62 Af 22/2013-66, rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Afs 107/2008, 2 Afs 49/2013, 2 As 106/2014, 4 As 215/2014 a 4 As 117/2014). Podle žalobce ze stávající judikatury správních soudů nelze dovodit, že by bylo lze odvod za

porušení rozpočtové kázně stanovovat jako sankci, nýbrž spíše jako opatření k nápravě. Proto také musí stanovení odvodu v konkrétní výši obsahovat posouzení rozsahu porušení rozpočtové kázně zejména s ohledem na splnění účelu dotace a hodnotit všechny okolnosti případu a jejich dopad na výši stanoveného odvodu řádně odůvodnit. Žalobce má za to, že se správce daně při stanovení výše odvodu těmito principy neřídil, protože výše odvodu tak byla stanovena nezákonně.

5. Žalobce dále uvádí, že správní orgány nezvážily okolnost, že stanovená výše odvodu za porušení rozpočtové kázně představuje pro žalobce likvidační sankci, což je nepřipustné. Správce daně sice ve zprávě o daňové kontrole odkazuje na zásadu proporcionality a deklaruje, že se touto zásadou při stanovení výše odvodu řídí, ovšem jeho uvážení je značně zúženo do rozsahu 25% až 50% možné výše odvodu, když takový rozsah je dán velmi vágně tím, že odvod v takové výši je vyměřen při takovém porušení, pokud zadavatel uzavřel smlouvu v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách. Podle žalobce ovšem takové zdůvodnění nemůže v žádném případě obstát z pohledu nutnosti řídit se (při stanovení výše odvodu) zásadou proporcionality, neboť správce daně zde zcela rezignoval (a ani nehodnotil a nezvážil) konkrétní (polehčující) okolnosti a zejména splnění účelu použitých finančních prostředků. Podle žalobce je tak zdůvodnění výše odvodu ve větší části nepřezkoumatelné.
6. K uzavření smluv se společností ČMÚD - Český a moravský účetní dvůr, s. r. o, žalobce uvádí, že správce daně se s otázkou proporcionality výše odvodu za porušení rozpočtové kázně nevypořádal vůbec. Dle žalobce správce daně neřešil objektivní důvody pro zajištění služeb interního auditu externí společnostmi. V rozhodném období neměl žalobce k dispozici potřebný počet kvalifikovaných zaměstnanců a v případě porovnání dvou situací, kdy na jedné straně stojí stav nezajištění interního auditu vlastními zaměstnanci a na druhé straně stojí nezpracovávání interního auditu vůbec, je zřejmé, že varianta zpracování interního auditu (i když externě) je prioritní. Žalobce v této souvislosti zdůrazňuje, že při nepodstatném porušení zákona by zde považoval za přiměřené stanovení odvodu v maximální výši 5% z poskytnutých finančních prostředků.
7. Žalobce ze všech uvedených důvodů navrhl, aby soud žalobou napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
8. Žalovaný ve vyjádření k obsahu žaloby argumentuje totožně jako v napadeném rozhodnutí a navrhuje zamítnutí žaloby.

III.

Posouzení žaloby

9. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
10. Soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, protože žádná ze stran s takovým postupem nevyjádřila nesouhlas.
11. Žaloba není důvodná.
12. Stěžejní žalobní námitka spočívá v tom, že nerespektoval přiměřenost uloženého odvodu za porušení rozpočtové kázně.

13. Je třeba předeslat, že žalobce v žalobě toliko opakuje námitky, které již uplatnil v řízení správním a k nimž se již žalovaný vyjadřoval v napadeném rozhodnutí. Žalobcovy námitky tak již byly vypořádány ve správním řízení. Za této situace pak žalobce, který vůči tomuto vypořádání neuplatňuje konkrétní a usouvztažněné pochyby, argumentaci správních orgánů konkrétně nevyvrací, s jednotlivými úvahami správních orgánů přímo nepolemizuje, ale jen znovu opakuje to, na co už bylo reagováno, neotvírá soudu možnost, aby působil jako arbitr mezi konkurujícími argumenty. Role soudu proto zůstává v tom, aby přezkoumal, zda úvahy žalovaného jsou racionální a logicky soudržné, přičemž v tomto ohledu v napadeném rozhodnutí soud žádné deficity, které by měly vliv na zákonnost rozhodnutí, neshledal.
14. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33 (č. 3854/2019 Sb. NSS) *při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Správce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti (§ 44a odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění do 29. 12. 2011) a své rozhodnutí náležitě odůvodnit.*
15. Přiměřeností uloženého odvodu se žalovaný obsáhle zabýval na str. 5-7 napadeného rozhodnutí. Uvedl, že vyšel z pokynu GFR-D-27, který směřuje k tomu, aby v případě porušení rozpočtové kázně byly skutkově obdobné případy rozhodovány obdobně. Soud dodává, že nelze přehlédnout, že první vytykané pochybení žalobce bylo závažné: porušil zákon o veřejných zakázkách tím, že rozdělil předmět veřejné zakázky a snížil tak předpokládanou hodnotu veřejné zakázky pod finanční limity stanovené v § 12 zákona o veřejných zakázkách. Úhradou faktur dodavateli, který byl vybrán v zadávacím řízení v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách, došlo dle § 3 písm. e) zákona o rozpočtových pravidlech k neoprávněnému použití jiných peněžních prostředků státu, a tím k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. a) téhož zákona. Při stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně za toto pochybení bylo postupováno dle Pokynu č. GFR-D-27. V jeho čl. I - Veřejné zakázky, odst. 3, kde za neoprávněné dělení předmětu plnění je přímo stanoven odvod v rozpětí 25 % až 50 % z částky použité na financování předmětné zakázky. Při stanovení výše odvodu v dolní hranici uvedeného rozpětí, tj. ve výši 25 % z hodnoty částky použité na financování předmětných veřejných zakázek, pak v posuzované věci správní orgány přihlédly ke skutečnosti, že poskytnuté peněžní prostředky byly vynaloženy účelně, na úhradu služeb, které byly objektivně potřebné k vykonávání činnosti odvolatele, pro niž byl zřízen, a proto stanovil výši příslušného odvodu na spodní hranici procentního rozpětí. Vyměřený odvod tak činí částku 1 649 628,75 Kč tj. 25 % z částky nezpůsobitelných výdajů ve výši 6 598 515 Kč.
16. Soud se s hodnocením správních orgánů obou stupňů ztotožňuje. Stanovení limitů pro ukládání odvodů za porušení rozpočtové kázně v metodickém pokynu soud považuje za transparentní a shoduje se s žalovaným, že významně přispívá k zachování principu materiální ekvity (rozhodování obdobných věcí obdobně) a principu předvídatelnosti. Byť rozdělování veřejných zakázek je závažným porušením zákona, přihlédly správní orgány správně a důvodně k tomu, že ke zneužití vynaložených peněžních prostředků nedošlo. Ta těchto okolností byl v souladu s citovaným metodickým pokynem uložen nejnížší možný

odvod – 25 %. S hodnocením proporcionality se tak soud ztotožňuje a v podrobnostech odkazuje na odůvodnění rozhodnutí prvního stupně i rozhodnutí žalovaného.

17. Poukazuje-li žalobce na sankční a likvidační charakter uloženého odvodu, pak v případě státní příspěvkové organizace napojené na veřejné rozpočty je stěží možno vést úvahy o jakémkoli likvidačním charakteru. Dále soud uvádí, že odvody za porušení rozpočtové kázně nemají sankční charakter. Toliko jsou navraceny do státního rozpočtu ty prostředky, které byly vynaloženy v rozporu se stanovenými podmínky, tj. v nynější věci v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách. Rozhodnutí ukládající odvod za porušení rozpočtové kázně má pouze deklaratorní charakter, protože povinnost odvodu vzniká ze zákona již ke dni porušení rozpočtové kázně.
18. V případě druhého vytýkaného pochybení žalobce se jednalo o to, že v rozporu s § 28 a § 29 zákona o finanční kontrole interní audit provedla externí obchodní společnost, nikoli vlastní zaměstnanci žalobce. Došlo tak k neoprávněnému použití peněžních prostředků státu v celkové výši 1 425 366 Kč. Tím došlo k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel.
19. Dle § 44a odst. 4 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech odvod za porušení rozpočtové kázně činí v ostatních případech částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň. Žalovaný v tomto směru konstatoval, že částku, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň, lze v některých případech porušení rozpočtové kázně zcela přesně zjistit a vyčíslit, v některých případech nikoliv. Pokud výši porušení rozpočtové kázně nelze konkrétně vyčíslit, platí, že částka, v jaké byla porušena rozpočtová kázeň, je výsledkem správní úvahy správce daně, v rámci které je pak nutno zvažovat okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a aplikovat v souladu s ustálenou judikaturou zásadu proporcionality. V posuzovaném případě žalobce, porušil rozpočtovou kázeň a provedl neoprávněný výdej jiných peněžních prostředků, který lze konkrétně vyčíslit. Požadovaný princip proporcionality v tomto případě nelze dle žalovaného použít, protože odvod je předepisován (vyčíslen) ve skutečné výši (částce), v jaké bylo porušení rozpočtové kázně zjištěno. Žalovaný nesouhlasil s žalobcem ani v tom, že správce daně měl řešit objektivní důvody pro zajištění služeb interního auditu externí společností, a to nedostatečné personální zajištění kvalifikovanými zaměstnanci. Povinnost zajistit interní audit vlastními odpovědnými zaměstnanci stanovují žalobci, jelikož je příspěvkovou organizací zřízenou MMR, příslušná ustanovení zákona o finanční kontrole. K tomu soud dodává, že příslušná ustanovení zákona o finanční kontrole jsou bezvýhradná, tedy neumožňují, aby se žalobce od nich odchýlil ať již z jakýchkoli důvodů.
20. Ani predestřené úvahy žalovaného žalobce v podané nijak konkrétně nevyvrací, nepolemizuje s nimi, jen opakuje to, co již uváděl ve správním řízení. Soud úvahy žalovaného pokládá za racionální a logicky soudržné. Za těchto okolností je nedůvodná i druhá žalobní námitka.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

21. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
22. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které

důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

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, 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.

Praha 31. května 2021

Milan Tauber v. r.
předseda senátu