



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: **obec Hrádek**, IČ 00255530, se sídlem Hrádek 78, zast. Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou, se sídlem Olomoucká 36, Mohelnice, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 5. 2020, č. j. 17591/20/5000-10480-712244, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 9. 12. 2020, č. j. 57 Af 17/2020 - 43,

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.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Na podzim roku 2011 byla žalobkyni Státním fondem životního prostředí poskytnuta dotace na projekt „Hrádek a Sušice - ČOV a kanalizace“ v celkové maximální výši 45.886.935 Kč. Dne 16. 3. 2017 zahájil Finanční úřad pro Plzeňský kraj (dále jen „správce daně“) finanční kontrolu v souvislosti s čerpáním této dotace. V jejím rámci správce daně dospěl k závěru, že žalobkyně porušila své povinnosti vyplývající ze zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, tím, že včas neuzavřela smlouvu s vítězným uchazečem výběrového řízení, a rovněž tím, že po uzavření smlouvy o dílo ve stanovené lhůtě nedešlala oznámení o výsledku zadávacího řízení k uveřejnění. Za tato pochybení správce daně platebním výměrem ze dne 19. 10. 2018, č. j. 1849327/18/2300-31471-402485, vyměřil žalobkyni odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 % z částky 44.130.408,40 Kč použité na financování předmětné veřejné zakázky. K odvolání žalobkyně tento odvod vyměřený ve výši 441.305 Kč žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 6. 2019, č. j. 25383/19/5000-10480-712244, snížil na částku 44.131 Kč s odůvodněním,

že v posuzované věci výrazně převažují polehčující okolnosti, neboť účel a termín projektu byly naplněny, realizovaný projekt svému účelu doposud slouží a shledaná pochybení žádným způsobem neovlivnila výsledek zadávacího řízení.

[2]Následně správce daně platebním výměrem ze dne 23. 10. 2019, č. j. 1864391/19/2300-31471-401531, žalobkyni vyměřil penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně za období od 16. 12. 2011 do 3. 7. 2019 ve výši 44.131 Kč. Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 5. 2020, č. j. 17591/20/5000-10480-712244, odvolání zamítl a uvedené prvoinstanční rozhodnutí potvrdil.

[3]Žalobu proti tomuto rozhodnutí o odvolání zamítl Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 9. 12. 2020, č. j. 57 Af 17/2020 - 43. V odůvodnění rozsudku krajský soud poukázal na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu představovanou například rozsudkem ze dne 7. 8. 2014, č. j. 10 As 48/2014 - 35, z níž je jednoznačně patrné, že správce daně nepochybil, když počátek běhu penále stanovil od 16. 12. 2011. Jelikož by penále vypočtené za celé uvedené období převyšovalo částku odvodu, bylo v souladu se zákonem předepsáno jen ve výši odvodu, tedy v maximální zákonné výši. Způsob výpočtu penále přitom neposkytuje prostor pro správní uvážení, nýbrž jde o aplikaci přímo zákonem stanoveného vzorce.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4]Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost z důvodu nezákonnosti napadeného rozsudku a jeho rozporu s dobrými mravy, zejména ohledně období od 16. 12. 2011 do 3. 7. 2019, za něhož bylo penále vyměřeno.

[5]Konkrétně stěžovatelka namítla, že odvod za porušení rozpočtové kázně jí byl vyměřen platebním výměrem ze dne 19. 10. 2018, v němž se vůbec poprvé dozvěděla, že by měla případně vrátet nějaké finanční prostředky, když do této doby byla několik let v dobré víře o správnosti realizace dotační akce jako celku. O ní byla mimo jiné ujišťována řadou kontrol bez jakéhokoli negativního zjištění. Do prodlení se nedostala ani při úhradě odvodu za porušení rozpočtové kázně, neboť příslušnou částku ve stanovené lhůtě zaplatila a její výše byla navíc značně snížena v odvolacím řízení. Nemůže přitom nést odpovědnost za to, že správce daně učinil zjištění vedoucí k vyměření odvodu až s odstupem několika let. Za této situace se nemohla dostat do prodlení ani o jediný den a již vůbec ne ode dne 16. 12. 2011, k němuž nebyl žádný odvod rozhodnutím správce daně vyčíslen ani jeho výše nebyla známa. Není proto možné sankcionovat povinnost, která neexistuje.

[6]K argumentu krajského soudu, podle něhož při výpočtu penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně neměl žalovaný prostor pro správní uvážení, stěžovatelka namítla, že se jedná o mechanickou aplikaci zákonného ustanovení bez jakéhokoliv zvážení konkrétních okolností, která tak s ohledem na zmíněné skutečnosti neodpovídá zdravému rozumu a vede k nespravedlivému rozhodnutí. Pokud chce totiž stát uplatňovat penále, měly by jeho orgány provádět kontroly v přiměřené lhůtě a navíc jejich závěry by neměly být obsahově měněny. Posuzovaný případ je odstrašující ukázkou uplatňování státní zvláště po mnoha letech vůči kvalitně realizovanému projektu, jehož účel byl zcela naplněn, a to z tendenčních a danému sankčnímu postihu neodpovídajících důvodů.

pokračování

[7]S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8]Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že penále za prodlení s odvodem na porušení rozpočtové kázně je pouze akcesorickým nárokem, který vychází z platebního výměru na odvod. Povinnost uhradit penále za prodlení vzniká ze zákona, přičemž jeho počátek je jednoznačně určen dnem následujícím po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, a okamžik vydání rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně není v tomto směru rozhodný. V dané věci tedy bylo penále vypočteno ve správné výši a za správnou dobu od 16. 12. 2011 do 3. 7. 2019. Stanovení penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně je ve své podstatě pouze matematickým výpočtem, který neobsahuje správní úvahu, a při němž tak není možné zohlednit okolnosti případu, jak vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 4 Afs 57/2016 - 32. Žalobou napadené rozhodnutí i rozsudek krajského soudu jsou tedy zákonné.

[9]S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10]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. Kasační stížnost byla podle jejího obsahu podána *z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*, který je uveden v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[11]Stěžovatelka v kasační stížnosti považovala napadený rozsudek za nesprávný a nespravedlivý s ohledem na v něm vyslovený právní závěr o nutnosti vycházet při stanovení výše penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně ze skutečnosti, že počátek prodlení nastává dnem následujícím po porušení rozpočtové kázně, a to bez ohledu na okolnosti případu a časový odstup od vyměření odvodu, který v posuzované věci činil téměř sedm let.

[12]Právní úprava odvodů za porušení rozpočtové kázně a s nimi spojeného penále je obsažena v § 44a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“). Podle odstavce třetího písmena a) tohoto ustanovení, ve znění účinném do 31. 12. 2021, přitom platilo, 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 podle § 44 odst. 2 písm. j), nebo jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. i) nebo j).* Výši penále pak upravuje odstavec desátý téhož ustanovení, podle jehož znění účinného do 31. 12. 2021 *za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně 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. 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.

[13] K otázce penále spojeného s odvodem za porušení rozpočtové kázně se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně vyjadřoval. Například v rozsudku ze dne 25. 5. 2016, č. j. 4 Afs 57/2016 - 32, dospěl k závěru o nemožnosti aplikace správního uvážení, když uvedl, že „ustanovení § 44a odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech finančním orgánům neposkytuje prostor pro správní uvážení, zda vůbec, popřípadě, v jaké výši uloží penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Naopak, jedná se o příkazovou normu, kterou byly finanční orgány povinny aplikovat“. V rozsudku ze dne 7. 8. 2014, č. j. 10 As 48/2014 - 35, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „spatřuje vyměření sporného penále jako tvrdý dopad zákona do sféry stěžovatelky; soud však nemůže text této právní normy vykládat způsobem, jež její jazykové znění nepředpokládá. ... odvod za porušení rozpočtové kázně je splatný právě ode dne porušení, nikoliv až ode dne vydání platebního výměru na tento odvod, či ode dne uplynutí lhůty v tomto platebním výměru uvedené. Penále z odvodu za porušení rozpočtové kázně se pak počítá ode dne, kdy k porušení rozpočtové kázně došlo, do dne, kdy byl prostředky odvedeny ... To, že si stěžovatelka nebyla vědoma své povinnosti odvést prostředky dotace v den následující po tom, co je obdržela, nemůže v tomto případě hrát žádnou roli. Povinnost platit penále za opožděné odvedení dotace ji vznikla ze zákona, který okamžik počátku a konce doby, za kterou se penále vyměřuje, bezvýjimečně určuje. Pokud je ustanovení zákona jasné, soud nedisponuje žádnými nástroji k úpravě toho, jak povinnost platit penále na stěžovatelku dopadne. ... Vyměření penále není koncipováno na základech subjektivní odpovědnosti, nýbrž odpovědnosti objektivní (viz bod [11] shora). Proto při vyměření penále nelze zohledňovat ani to, zda si stěžovatelka byla či nebyla porušení primární povinnosti vědoma.“

[14] V rozsudku ze dne 7. 3. 2019, č. j. 10 Afs 65/2018 - 42, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že „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. ... NSS 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.“

[15] S těmito závěry vyslovenými v uvedené konstantní judikatuře, která reaguje i na argumentaci obsaženou v této kasační stížnosti, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje i pro účely projednávané věci. Krajský soud ani žalovaný tedy nepochybili, když při stanovení počátku prodlení s odvodem považovali za rozhodné, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, a nikoli kdy byl stěžovatelce odvod vyměřen. Proto krajský soud uvedenou právní otázku posoudil správně a jeho rozsudek je zákonný, v důsledku čehož nebyl naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[16] 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.

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

V Brně dne 17. února 2022

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu