



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobce

Ing. Aleš Klauďy,
se sídlem Masarykovo náměstí 191/18, 405 02 Děčín
jako insolvenční správce dlužníka VIAMONT a. s., IČO
64651711

zastoupen Mgr. Martinem Kolářem, advokátem
se sídlem Na Vinici 1227/32, 405 02 Děčín

proti
žalovanému

Generální finanční ředitelství,
se sídlem Lazarská 15/7, 117 22 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 3. 2020, č. j. 1984/20/7700-40470-010198,

takto:

I. Žaloba se zamítá

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalovaný obdržel prostřednictvím Specializovaného finančního úřadu (dále jen „SFÚ“) žádost od daňového subjektu VIAMONT a. s. o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně a dále vyměřených penále vztahující se k tomuto odvodu. Tuto žádost žalovaný původně rozhodnutím ze dne 17. 7. 2015, č. j. 61859/14/7500-30091-050488, zamítl. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) nicméně uvedené rozhodnutí rozsudkem ze dne 31. 10. 2019, č. j. 5 Af 59/2015-49, zrušil pro nepřezkoumatelnost.
2. Podstata případu je přitom taková, že společnost VIAMONT a. s. obdržela na základě smlouvy č. 102/2012 o poskytnutí finančních prostředků ze Státního fondu dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“ a „dotační smlouva“) ze dne 6. 3. 2012 dotace za účelem financování oprav a údržby regionálních drah Sokolov – Kraslice a Trutnov, hlavní nádraží – Svoboda nad Úpou, které měla společnost v nájmu. Společnost dotaci obdržela ve výši 10 612 824,27 Kč, přičemž původní částka stanovená ve smlouvě byla 18 000 000 Kč. Tuto částku měla společnost VIAMONT a. s. získávat průběžně. Shora zmiňovaná smlouva mezi společností VIAMONT a. s. a SFDI byla na základě dohody dne 17. 9. 2012 ukončena (dále jen „dohoda o ukončení“), přičemž se společnost VIAMONT a. s. v této dohodě zavázala do 12. 10. 2012 provést zúčtování poskytnutých finančních prostředků a vrátit ty finanční prostředky, které nevyužila k poskytnutému účelu.
3. SFÚ provedl u společnosti VIAMONT a. s. kontrolu, ve které zjistil, že tato společnost část peněžních prostředků, které získala na základě shora uvedené dotační smlouvy, sice použila v souladu s účelem vymezeným v této smlouvě, avšak nikoliv v souladu s podmínkami stanovenými v dohodě o ukončení a v ní dohodnutém termínu. Dle SFÚ společnost VIAMONT a. s. použila finanční prostředky ve výši 2 036 018,24 Kč bez právního základu po ukončení dotační smlouvy a nevrátila je SFDI (žalobce zhruba týden po ukončení této smlouvy vyplatil – byť v souladu s jejím účelem – tyto peněžní prostředky svým dodavatelům). SFÚ proto konstatoval porušení rozpočtové kázně a dne 27. 12. 2012 vydal platební výměr, kterým vyměřil společnosti odvod do státního fondu ve výši odpovídající shora uvedené výši neoprávněně použitých prostředků (přesně po zaokrouhlení 2 036 019 Kč). Proti platebnímu výměru bylo podáno odvolání, které bylo následně zamítnuto Odvolacím finančním ředitelstvím (dále jen „OFŘ“), rozhodnutím ze dne 9. 8. 2013. Paralelně s tímto odvoláním byla podána žádost o prominutí odvodu. Mezitím ve dnech 12. 9. 2013 a 17. 1. 2014 vydal SFÚ další platební výměry, kterými společnosti VIAMONT a. s. vyměřil penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Žalobce dodatečně zažádal i o prominutí těchto penále.
4. Svým novým rozhodnutím vydaným na základě § 44a odst. 12 č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (rozpočtová pravidla) ze dne 17. 3. 2020, č. j. 1984/20/7700-40470-010198 (dále jen „**napadené rozhodnutí**“), žalovaný žádosti žalobce částečně vyhověl a prominul mu 1) částku 573 343 Kč z celkového penále vyměřeného SFÚ rozhodnutím ze dne 12. 9. 2013 ve výši 651 527 Kč; 2) částku 139 763 Kč z celkového penále vyměřeného SFÚ rozhodnutím ze dne 17. 1. 2014 ve výši 158 810 Kč; současně ale žalovaný žalobci neprominul 3) odvod ve výši 2 036 019 Kč vyměřený SFÚ platebním výměrem ze dne 27. 12. 2012.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

5. Žalobce se rovněž s tímto výsledkem neztotožnil a proti uvedenému rozhodnutí podal dne 15. 5. 2020 k městskému soudu opětovně žalobu podle § 65 s. ř. s.

II.

Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a jednání ve věci

6. Žalobce v úvodu žaloby vymezuje rámec svých žalobních námitek; konkrétně uvádí, že žalovaný vydal napadené rozhodnutí na základě § 44a odst. 12 rozpočtových pravidel, a to na základě volné správní úvahy. Z tohoto důvodu může žalobce namítat procesní pochybení, nedodržení mezí správního uvážení či jeho zneužití. Dále zdůrazňuje, že žalovaný byl při svém rozhodování vázán vlastním pokynem č. GFŘ-G-17 k rozhodování ve věci žádostí o prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně (dále také jen „interní pokyn“). Žalobce tedy namítá, že žalovaný v daném případě zneužil správní uvážení, neboť v posuzovaném případě nedostatečně aplikoval svůj interní pokyn, resp. principy, na nichž je založen.
7. Konkrétně žalobce zaprvé namítá, že žalovaný neaplikoval čl. II odst. 2 interního pokynu, resp. v napadeném rozhodnutí chybí úvahy, proč nebylo uvedené ustanovení aplikováno přímo či alespoň analogicky. Žalobce konkrétně uvádí, že mu byla uložena povinnost uhradit odvod za porušení rozpočtové kázně z toho důvodu, že tuto částku uhradil dodavatelům prací na opravách a údržbě regionální tratě až po ukončení dotační smlouvy. V řízení o žádosti žalobce o prominutí odvodu bylo však současně zjištěno, že tuto částku uhradil žalobce zcela v souladu s účelem poskytnuté dotace, tedy na opravu a údržbu regionální tratě, kterou měl žalobce ve svém nájmu a kterou provozoval. Pokud žalobce s vědomím žalovaného převedl nájem regionální tratě a její provozování na spol. PDV RAILWAY, je pravděpodobné, že tato společnost čerpala od SFDI další dotaci na dokončení již rozpracované údržby a opravy regionální tratě, tj. na realizaci účelu původní dotace. Pokud by se tak skutečně stalo, což ovšem žalovaný nijak nezjišťoval, a SFDI následně poskytl společnosti PDV RAILWAY dotaci na dokončení údržby a opravy regionální tratě, tato nová dotace byla již jistě ponížena o náklady na zhotovení oprav a údržby, které žalobce v souladu s účelem dotace po 17. 9. 2012 vyplatil. Žalovaný se ale takovou variantou vůbec nezabýval.
8. Zadruhé žalobce namítá, že i bez doplnění skutkových zjištění měl žalovaný aplikovat čl. IV odst. 1 písm. a) popř. písm. b) interního pokynu, neboť vyšlo dodatečně najevo, že SFDI značnou měrou přispěl k tomu, že k porušení rozpočtové kázně došlo (v důsledku jeho chyby či nesoučinnosti). V řízení bylo prokázáno, že k ukončení dotační smlouvy došlo z důvodu insolvenčního řízení, jež v té době vůči žalobci probíhalo a jež zásadně ohrožovalo provozování regionální trati, kterou měl žalobce od SŽDC pronajatou a na jejíž údržbu a opravy byla dotace poskytnuta. To byl důvod, proč žalobce postoupil nájemní vztah k regionální trati spol. PDV RAILWAY a proč musela být dotace poskytnutá žalobci ukončena. Je samozřejmé, že tato neočekávaná potřeba ukončení dotace od žalobce i SFDI vyžadovala značnou míru operativnosti a součinnosti při ukončení dotace. Bylo přitom na SFDI, kdy přesně dojde k zániku dotační smlouvy, neboť jen na SFDI záleželo, kdy připojí svůj podpis k dohodě o ukončení; žalobce ji přitom

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

podepsal již 14. 9. 2012. Jestliže SFDI ještě 13. a 14. 9. 2012 zaslal žalobci finanční prostředky z dotace za účelem jejich proplacení za provedené opravy a údržbu regionální tratě, měl SFDI před podpisem uvedené dohody ověřit, zda již tyto finance byly vyplaceny příslušným dodavatelům. Datum podpisu uvedené dohody měl tedy SFDI zvolit v součinnosti s žalobcem tak, aby se tak stalo až po vyplacení finančních prostředků příslušným dodavatelům. SFDI přitom ještě dne 14. 9. 2012 (v pátek) zaslal poslední platbu z dotace; dne 17. 9. 2012 (v pondělí) již ukončil dotační smlouvu. SFDI nemohl předpokládat, že žalobce v průběhu víkendu stihne poskytnuté finanční prostředky dále distribuovat.

9. V této souvislosti žalobce dále upozorňuje na podle jeho mínění nejasnou a zavádějící formulaci čl. 3.2. dohody o ukončení, jejímž autorem je právě SFDI. Z tohoto ustanovení totiž není zřejmé, zda je příjemce dotace povinen vrátit poskytovateli finanční prostředky nevyužité k účelu dotace k datu ukončení dotační smlouvy, anebo k datu 12. 10. 2012.
10. Zatřetí žalobce namítá, že žalovaný měl přímo či alespoň analogicky aplikovat čl. V odst. 5 písm. g) interního pokynu. V daném případě totiž bylo jednoznačně prokázáno zachování účelu dotace, přičemž jediným proviněním žalobce bylo to, že prostředky použil v průběhu 1 týdne po ukončení, tedy bez zbytečného odkladu poté, co žalobce prostředky od poskytovatele dotace obdržel.
11. Začtvrté žalobce upozorňuje na příkrý rozpor vyměření odvodu a penále se zásadami insolvenčního řízení, tedy stav, kdy z majetkové podstaty dlužníka VIAMONT a. s. bylo na úkor ostatních věřitelů dlužníka uhrazeno ve prospěch státního rozpočtu sankční plnění kolem 3 mil. Kč, ačkoliv státu žádná předchozí újma nevznikla.
12. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 13. 7. 2020 k první žalobní námitce uvedl, že ust. čl. II odst. 2 interního pokynu dopadá na situace, kdy daňový subjekt, kterému byl odvod za porušení rozpočtové kázně vyměřen, již požadovanou částku uhradil na účet poskytovatele, státního rozpočtu nebo Národního fondu. V takovém případě se promíjí pouze úhrada vyměřeného odvodu na účet finančního úřadu, neboť částka již fakticky byla vrácena. V posuzovaném případě nicméně k žádné takové úhradě nedošlo, přičemž to žalobce ani netvrdí. Žalobce pouze předkládá úvahu týkající se spol. PDV RAILWAY. Následné úvahy žalobce o možném poskytnutí dotace uvedené společnosti na dokončení údržby a opravy regionální tratě, jsou čistou spekulací, která není podložena žádnými doklady.
13. Ke druhé žalobní námitce žalovaný uvádí, že čl. IV odst. 1 písm. a) či b) interního pokynu se týká situací, kdy poskytovatel dotace svými pokyny či vydanými dokumenty uvedl příjemce dotace v omyl či nereagoval na jeho žádosti o součinnost, v důsledku čehož došlo k porušení rozpočtové kázně. Jedná se nicméně o případy výjimečné. V posuzovaném případě nebylo takové pochybení ze strany SFDI prokázáno. Žalobce podepsal dohodu o ukončení jako jedna ze smluvních stran, čímž vyjádřil souhlas s obsahem takové dohody a vůli být jí vázán. Žalobce část stanovených podmínek dodržel, když vyhotovil zúčtování poskytnutých finančních prostředků a předložil je SFDI, přičemž sám v něm uvedl částku 2 036 018,24 Kč jako částku určenou k vrácení SFDI. Následně však tuto částku SFDI nevrátil, čímž stanovené podmínky porušil. Dále žalovaný doplnil, že žalobce v průběhu sjednávání dohody o ukončení nijak nerozporoval znění jejího čl. 3.2 ani nepožadoval jeho zpřesnění. Svým podpisem se i k jeho plnění potom zavázal.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

14. Ke třetí žalobní námitce žalovaný uvádí, že čl. V odst. 5 písm. g) interního pokynu dopadá na případy, kdy byly poskytnuté prostředky použity v souladu s účelem poskytnutí, nicméně se tak stalo před nebo po období, kdy podle předem stanovených podmínek být použity měly. Typicky se jedná o úhradu faktur za provedení práce vystavených v jednom kalendářním roce, která ale proběhla až v lednu následujícího kalendářního roku. V posuzovaném případě žalovaný nezpochybňuje, že finanční prostředky byly použity v souladu s účelem poskytnutí dotace, tato skutečnost však není dostatečným důvodem pro prominutí odvodu. Žalobce se svým podpisem dohody o ukončení zavázal k vyhotovení zúčtování poskytnutých prostředků za období od uzavření smlouvy do dne jejího ukončení a k vrácení zbylých finančních prostředků. Žalobce zúčtování sice vyhotovil, nicméně prostředky nepoužité v daném období SFDI již nevrátil, čímž došlo k jejich zadržení ve smyslu § 3 písm. f) rozpočtových pravidel.
15. Žalovaný dále zdůrazňuje, že není jeho povinností odůvodňovat, proč neaplikoval ta ustanovení interního pokynu, která na daný případ nedopadají. Dále ke čtvrté žalobní námitce upozorňuje na to, že řízení o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále a insolvenční řízení jsou dvě naprosto odlišná a nesouvisející řízení. Skutečnost, že se daňový subjekt nachází v insolvenčním řízení, není důvodem hodným zvláštního zřetele pro prominutí takových vyměřených částek.
16. Žalobce na uvedené vyjádření dále reagoval replikou ze dne 30. 7. 2020, ve které nicméně žádné nové argumenty nad rámec žaloby neuvedl.

III.

Posouzení žaloby

17. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobcem vymezených námitek, vycházel přitom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného. V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl městský soud bez nařízení jednání, neboť žalobce s takovým postupem vyslovil souhlas a žalovaný na výzvu soudu podle § 51 s. ř. s. nijak nereagoval, je tedy dána fikce jeho souhlasu s takovým postupem.
18. Žaloba není důvodná.
19. Městský soud předně konstatuje, že žalovaný v posuzovaném případě rozhodoval na základě § 44a odst. 12 rozpočtových pravidel. Podle tohoto ustanovení v relevantním znění, *[g]enerální finanční ředitelství může z důvodů hodných zvláštního zřetele zcela nebo zčásti prominout odvod za porušení rozpočtové kázně nebo penále za prodlení s ním, s výjimkou odvodu neoprávněně použitých nebo zadržených peněžních prostředků podle § 44 odst. 2 písm. a) a b).*
20. Uvedené ustanovení přitom zakládá žalovanému poměrně široký prostor pro správní uvážení, neboť stanoví pouze jedinou podmínku pro takový postup, a sice že jsou dány důvody hodné zvláštního zřetele. Žalovaný nicméně z důvodu jednotnosti svého rozhodování o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně či penále vydal interní pokyn (č. GFŘ-D-17), který nabyl účinnosti dne 1. 9. 2014 a kterým žalovaný vcelku podrobně vymezuje, v jakých případech a případně v jaké výši bude odvod či penále promíjet, resp. v jakých případech tak činit nebude.
21. Správní soudy přitom již v minulosti opakovaně dospěly k závěru, že tímto interním pokynem žalovaný svůj prostor pro správní uvážení omezil, resp. je jím ve své rozhodovací

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

praxi vázán. Nejvyšší správní soud tak v rozsudku ze dne ze dne 7. 3. 2019, č. j. 10 Afs 65/2018-42, uvedl, že „[s]myslem rozhodnutí o prominutí penále není nabrazovat úvahu, která náleží již do fáze samotného vyměření odvodu, resp. penále. Institut prominutí penále proto není možné vnímat jako další opravný prostředek proti vyměřenému penále. Jedná se o rozhodnutí mimořádné povahy vydávané ve sféře volného uvážení (...) To samozřejmě neznamená, že správní orgán rozhoduje v absolutní libovůli a nejsou mu stanoveny žádné meze. I při volném správním uvážení je totiž správní orgán omezován principy platícími v moderním právním státě, a to zejména principem legitimního očekávání, který ač nebývá v zákonných textech výslovně pojmenován, je tradičně považován za součást českého právního řádu; je ostatně odvoditelný také ze základních zásad správního řízení (srov. např. § 2 odst. 3 správního řádu). V posuzovaném případě se legitimní očekávání žadatelů bude odvíjet právě od metodického pokynu D-17, který je výrazem správní praxe. V judikatuře NSS je notorietou, že prostor pro správní uvážení si správní orgán v mezích tohoto prostoru daných zákonem může strukturovat svou vlastní správní praxí, již je, vytvoří-li se, zásadně vázán; změnit ji může pouze pro futuro, z rozumných a současně ústavně konformních důvodů a ve vztahu ke všem případům, na něž jeho kompetence při uplatnění správního uvážení dopadá.“ (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2020, č. j. 4 Afs 110/2020-51).

22. Obdobně městský soud v rozsudku ze dne 26. 4. 2018, č. j. 9 Af 15/2016-37, k vázanosti žalovaného uvedeným interním pokynem konstatoval následující: „„[z]veřejněním uvedeného pokynu žalovaný tento svůj náhled zpřístupnil všem daňovým subjektům, které nyní mohou legitimně očekávat, že jejich případnou žádost o prominutí odvodu či penále za porušení rozpočtové kázně bude žalovaný posuzovat v souladu s jednotlivými ustanoveními pokynu D-17. Pokud by tak žalovaný nečinil a u „vybraných“ daňových subjektů by uplatnil jiná kritéria než ta, která jsou uvedena v pokynu D-17, popř. jim prominul vyměřený odvod v jiné výši, než tento pokyn připouští, jednal by v rozporu se základní zásadou správního řízení zakotvenou v § 2 odst. 4 správního řádu, která mu ukládá dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Při hodnocení okolností konkrétního případu je tedy žalovaný povinen vycházet z pokynu D-17 a respektovat jeho jednotlivá ustanovení. Pokud takto jedná, nelze mu vytýkat, že postupuje formalisticky.“
23. V posuzovaném případě, jak vyplývá ze zprávy o daňové kontrole ze dne 27. 12. 2012, na jejímž základě SFÚ vydal téhož dne platební výměr, jímž žalobci vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 2 036 019 Kč, žalobce porušením povinnosti vrácení poskytnutých peněžních prostředků ve stanoveném termínu zadržel SFDI peněžní prostředky (viz § 3f rozpočtových pravidel), což představuje porušení rozpočtové kázně (viz § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel). V souladu s § 147 odst. 3 (dříve odst. 4) daňového řádu je přitom tato zpráva o daňové kontrole považována za odůvodnění následně vydaného platebního výměru. Uvedené závěry byly následně potvrzeny i OFŘ v rozhodnutí ze dne 9. 8. 2013 o odvolání žalobce. Žalobce se proti tomuto rozhodnutí dále nebránil (např. podáním žaloby ve správním soudnictví), nicméně usiloval o prominutí vyměřeného odvodu.
24. V této souvislosti městský soud rekapituluje, že podle § 3 písm. f) rozpočtových pravidel se rozumí zadržením peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu porušení povinnosti vrácení prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu ve stanoveném termínu. Porušení rozpočtové kázně bylo pak v případě žalobce spatřováno právě v zadržení peněžních prostředků; SFÚ – jak bylo uvedeno – konstatoval

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

právě naplnění § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel, podle něhož je porušením rozpočtové kázně i *neoprávněné použití nebo zadržetí peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.*

25. Městský soud přitom zdůrazňuje, že v řízení o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně či k němu se vážícímu penále není možné znovu posuzovat, resp. revidovat to, zda byl odvod (či penále) vyměřen v souladu se zákonem, resp. není možné znovu přezkoumávat závěry, na kterých je příslušný platební výměr založen. V tomto řízení je možné toliko z jiných důvodů (tedy důvodů, které se nevztahují k otázce zákonnosti příslušného platebního výměru) stanovenou povinnost z části či zcela prominout. Obdobně uvedenou tezi vyjádřil městský soud např. v rozsudku ze dne 26. 9. 2018, č. j. 9 Af 39/2016-28, ve kterém uvedl následující (bod 17): *„Institut prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně slouží k odstranění či zmírnění tvrdosti a lze jej využít až poté, kdy odvod za porušení rozpočtové kázně a případně penále byly již pravomocně a nezměnitelným způsobem vyměřeny. Institut prominutí odvodu jako institut mimořádné povahy nemůže sloužit k aplikaci úvahy, která náleží již do fáze samotného vyměření odvodu a penále. Nelze též přehlédnout, že na prominutí odvodu či penále nemá žadatel právní nárok. Právem, které mu přísluší, je právo na to, aby se správní uvážení o možnosti prominutí odvodu dělo v zákonných mezích a nedošlo k jeho zneužití. A dále (bod 18): „Předmětem přezkumu tedy může být toliko procesní postup při posuzování žádosti o prominutí penále v režimu ustanovení § 44a odst. 12 zákona o rozpočtových pravidlech, kde úvaha o výši stanoveného odvodu již nemá své místo k posouzení. Žalovaný se tedy řídil toliko zákonnými možnostmi, které mu poskytuje ustanovení § 44a odst. 12 v zákonných kritériích důvodů hodných zvláštního zřetele, jenž dávají prostor žalovanému k úvaze o úplném či částečném prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně.“* (v obdobném duchu rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2017, č. j. 5 Afs 99/2016-28, publikovaném pod č. 3531/2017 Sb.NSS)
26. Právě uvedené má stěžejní význam i pro posouzení důvodnosti zejména druhé a třetí žalobní námitky. Žalobce se v nich dovolává toho, že žalovaný měl v posuzovaném případě aplikovat čl. IV odst. 1 písm. a) či písm. b), popř. čl. V odst. 5 písm. g) interního pokynu, ve kterých jsou vymezeny důvody hodné zvláštního zřetele, při kterých má žalovaný prominout vyměřený odvod i penále (v případě podle čl. IV odst. 1 se jedná o tzv. výjimečné případy; v případě podle čl. V o tzv. ostatní důvody hodné zvláštního zřetele). Žalobce přitom žalovanému vytýká, že neprovedl úvahu, proč tato ustanovení v posuzované věci neaplikoval a uvádí, že byly naplněny podmínky pro jejich aplikaci.
27. Podle čl. IV odst. 1 písm. a) a b) interního pokynu, [d]ůvody hodnými zvláštního zřetele ve smyslu čl. I bod 1 tohoto pokynu se rozumí: *Výjimečné případy. Výjimečným případem se rozumí situace, kdy k porušení rozpočtové kázně došlo a) v důsledku prokázané chyby poskytovatele, b) v důsledku prokázané nesoučinnosti poskytovatele.* Podle čl. V odst. 5 písm. g) interního pokynu, [o]statní důvody hodné zvláštního zřetele a konkrétní sazby odvodu a penále/výše neprominutí/ členěné dle způsobu porušení rozpočtové kázně: *Porušení povinností při financování projektů a akcí: použití prostředků před nebo po stanoveném období při zachování účelovosti poskytnutých prostředků, s výjimkou prostředků z EU či obsahujících prostředky z EU.“*
28. Městský soud se nemůže s takovou námitkou ztotožnit. Žalovaný v napadeném rozhodnutí jednoznačně odkázal na čl. II odst. 1 větu první interního pokynu, podle něhož se [v] případech zadržetí poskytnutých prostředků nebo porušení povinností stanovených dle §

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

14 odst. 9, dále § 45 odst. 10, § 52 odst. 4, § 53 odst. 6 a § 54 odst. 3 rozpočtových pravidel se odvod nepromíjí. Uvedené ustanovení interního pokynu je přitom, jak vyplývá z rubriky k čl. II obecným pravidlem pro posuzování žádostí o prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně; naopak ustanovení, jejichž aplikace se dovolává žalobce, by potom bylo možné označit za zvláštní či konkrétní pravidla pro posuzování těchto žádostí (resp. stanovení konkrétních případů, kdy odvod či penále mají být prominuty a v jaké výši). Ze systematiky interního pokynu je tedy zřejmé, že ustanovení, kterých se dovolává žalobce (čili čl. IV a V interního pokynu) se aplikují pouze v případě, že budou splněny i obecně formulované podmínky zakotvené v čl. II odst. 1. Právě výše citovaná podmínka podle čl. II odst. 1 nicméně v daném případě naplněna nebyla, neboť odvod za porušení rozpočtové kázně byl vyměřen (viz platební výměr ze dne 27. 12. 2012) z důvodu zadržetí peněžních prostředků. Žalovaný – jak bylo uvedeno výše – tento závěr nemohl nijak přehodnotit a byl povinen z něho vycházet.

29. Městský soud tedy musí odmítnout argumentaci žalobce v tom, že žalovaný postupoval v rozporu s vlastním interním pokynem. Naopak, žalovaný v tomto ohledu postupoval zákonně; městský soud se ztotožňuje s jeho závěrem, že v daném případě tedy nebyly naplněny podmínky pro aplikaci čl. IV odst. 1 písm. a) či b) ani pro aplikaci čl. V odst. 5 písm. g) interního pokynu.
30. Žalobce si byl nicméně této okolnosti vědom, a proto se vedle přímé aplikace uvedených ustanovení dovolává alespoň jejich aplikace analogické, neboť zdůrazňuje, že v daném případě je třeba šetřit účel a smysl, který interní pokyn sleduje. K tomu městský soud uvádí, že v minulosti již naznačil, že existence interního pokynu, která je obecně žádoucí a přináší do rozhodování podle § 44a odst. 12 rozpočtových pravidel předvídatelnost a současně tuto rozhodovací praxi sjednocuje (viz zásada rovnosti zakotvená v § 2 odst. 4 správního řádu), nemusí nutně znamenat, že by žalovaný odvod či penále podle § 44a odst. 12 zákona nemohl prominout i z jiných důvodů hodných zvláštního zřetele, se kterými pokyn přímo nepočítá (či které v obecné rovině vylučuje – jako je tomu v nyní posuzované věci). Žalovaný by se tak měl v těchto případech dále zabývat konkrétními tvrzeními, které žadatel uvede v žádosti, a ty hodnotit a neměl by se omezit pouze na formální aplikaci interního pokynu. Je totiž nutné zdůraznit, že interní pokyn není právní předpis, a proto s ním při jeho aplikaci bez dalšího není možné jako s právním předpisem zacházet (to platí, pokud žadateli nemá být vyhověno); základním právním rámcem pro posouzení žádosti zůstává § 44a odst. 12 rozpočtových pravidel a omezení správního uvážení vyplývající z právního řádu, nikoliv uvedený interní normativní akt žalovaného. Konkrétně např. v rozsudku ze dne ze dne 5. 3. 2018, č. j. 11 Af 34/2016-54, městský soud konstatoval: „Existenci interního pokynu č. GFŘ-D-17 lze jistě hodnotit pozitivně v tom smyslu, že přispívá svým obsahem k jednotnému rozhodování a posuzování zákonem blíže nedefinovaných důvodů hodných zvláštního zřetele, neznamená to však, že by správní orgán nebyl povinen zabývat se hodnocením důvodů, uvedených žadatelem o prominutí, neboť každou žádost o prominutí je nutno posuzovat individuálně a je nutno se tvrzením žadatele zabývat.“
31. K tomu je nicméně na místě doplnit, že v případě, že se žalobce dovolává takových okolností, na které interní pokyn nedopadá (resp. je v obecné rovině neakceptuje, jak bylo rozvedeno výše), tak jím ale pochopitelně žalovaný není při provádění uvedené další úvahy nijak dále omezen. Jinými slovy, pokud se žalobce dále dovolává analogické aplikace uvedených ustanovení interního pokynu, tak tím již zcela vykračuje z jeho rámce;

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

žalovaný má tedy při takovém hodnocení výrazně širší prostor pro vlastní správní uvážení. Naopak možnosti soudu k přezkumu takové úvahy jsou značně omezené.

32. Vzhledem k tomu, že žalobce ve své žádosti o prominutí odvodu a penále a jejich doplnění vcelku podrobně popsal důvody, pro které by mu měl být odvod a penále prominuty (přičemž jen formálně neodkazoval na ustanovení interního pokynu; v zásadě tyto důvody odpovídají druhé a třetí žalobní námitce), tak bylo na místě, aby se žalovaný s těmito důvody – v právě popsaném smyslu – konkrétně vypořádal. Žalovaný tak přitom učinil, jak zdůrazňuje i ve vyjádření k žalobě.
33. Městský soud provedení takovéto úvahy hodnotí jako dostatečné a v žádném ohledu neshledává její nezákonnost. Žalovaný vysvětlil ve vztahu k důvodům uvedeným v rámci druhé žalobní námitky ve stručnosti, že žalobce podle jeho názoru přijal odpovědnost za splnění podmínek zakotvených v dohodě o ukončení, tím že ji podepsal. Pokud snad chtěl žalobce upravit její podmínky nebo jí chtěl být vázán až později (až splní své závazky), tak mohl v tomto duchu jednat. Pokud ale dobrovolně (vlastním právním jednáním) převzal závazek za splnění povinnosti, tak se potom nemůže dovolávat domnělých nelogičností v postupu SFDI, když si sám musel být vědom např. té okolnosti, že v brzké době bude třeba provést ještě dodatečné platby. Ve vztahu k důvodům spojeným se třetí žalobní námitkou potom žalovaný argumentoval obdobně; žalobce si byl podle něho v době podpisu dohody o ukončení vědom toho, že má ještě neuhrazené závazky, mohl si tedy v tomto ohledu dojednat příslušné znění dohody o ukončení či závazky uhradit z vlastních prostředků. Podle žalovaného přitom není dostatečným důvodem pro prominutí odvodu pouze to, že předmětné peněžní prostředky byly použity v souladu s dotovanou akcí; to je jen jednou z podmínek, které byl žalobce povinen splnit. V daném případě se žalobce přijetím peněžních prostředků zavázal ke splnění všech podmínek, za kterých k poskytnutí došlo, včetně podmínek o provedení zúčtování a vrácení těchto prostředků dle dohody o ukončení.
34. Městský soud takové úvahy hodnotí jako přijatelné a nevybočující z mezí správního uvážení. Žalobce se dovolává především toho, že předmětné peněžní prostředky použil v souladu s účelem dotační smlouvy. To nicméně není jediné kritérium; žalovaný přesvědčivě vysvětlil, že žalobce byl odpovědný za splnění všech podmínek stanovených dotační smlouvou či dohodou o jejím ukončení. Konečně zejména v dotační praxi je poměrně běžné, že jsou dotace kráceny (či příjemci dotací musí odvádět odvody za porušení rozpočtové kázně) v důsledku porušení různých podmínek, které jsou s poskytovanou dotací spojené. Městský soud připomíná, že správní soudy konstantně judikují, že dotaci je třeba chápat jako určité dobrodiní ze strany státu, na které není právní nárok; protiváhou tohoto dobrodiní je pak akceptace podmínek poskytnutí dotace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005-90). Rozhodnutí o poskytnutí dotace a podmínky poskytnutí dotace zakládají mezi příjemcem a poskytovatelem dotace veřejnoprávní vztah. Za dodržení podmínek dotace odpovídá zásadně příjemce dotace (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38).
35. V souvislosti s druhou žalobní námitkou městský soud ještě doplňuje, že v daném případě nebylo na místě, aby se žalovaný dále zabýval tím, jak měl být vykládán čl. 3.2 dohody o ukončení či jestli bylo toto její ustanovení dostatečně jasně formulované apod. Uvedená otázka totiž již byla vyřešena platebním výměrem ze dne 27. 12. 2012, kterým bylo konstatováno porušení rozpočtové kázně. Jak městský soud uvedl již výše, v řízení o

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

žádosti o prominutí odvodu či penále (§ 44a odst. 12 rozpočtových pravidel) nelze znovu posuzovat důvody, pro které byl odvod vyměřen (tedy zákonnost tohoto rozhodnutí). Pokud žalobce nebyl s tímto hodnocením spokojen, mohl žalobou napadnout rozhodnutí OFŘ o odvolání proti uvedenému platebnímu výměru. Tak ovšem neučinil.

36. Městský soud tedy uzavírá, že druhá a třetí žalobní námitka jsou nedůvodné.
37. **Dále se městský soud zabýval první žalobní námitkou, kterou se žalobce dovolával aplikace čl. II odst. 2 interního pokynu.** Podle tohoto ustanovení, *[v] případech, kdy byla požadovaná částka uhrazena na účet poskytovatele, jiný účet státního rozpočtu nebo Národního fondu, promíjí se povinnost uhradit odvod na účet finančního úřadu, a to ve výši částky uhrazené na účet poskytovatele, jiný účet státního rozpočtu nebo Národního fondu.* Uvedené ustanovení je přitom rovněž zařazeno jako *obecné pravidlo pro posuzování žádostí o prominutí odvodů a penále za porušení rozpočtové kázně*; nevztahuje se tedy na něj – tak jako je tomu v případě ustanovení čl. IV a V interního pokynu – podmínka, že se neuplatní v případě zadržení finančních prostředků.
38. Městský soud se ani s touto žalobní námitkou neztotožňuje. Předně je třeba říci, že žalobce se ve své žádosti či jejích doplněních nedovolával toho, že by částku ve výši vyměřeného odvodu již uhradil na účet SFDI, ani se nedovolával aplikace čl. II odst. 2 interního pokynu. Městský soud se tedy shoduje s žalovaným v tom, že nebylo jeho povinností zkoumat a natož v napadeném rozhodnutí odůvodňovat, z jakého důvodu uvedené ustanovení interního pokynu neaplikoval. Konečně, jak žalovaný upozornil ve svém vyjádření k žalobě, tak žalobce v žalobě ani netvrdí, že by předmětnou částku na účet SFDI uhradil, je tedy zřejmé, že podmínky pro aplikaci čl. II odst. 2 interního pokynu nebyly naplněny. Žalovaný přitom přesvědčivě vysvětlil, že uvedené ustanovení se použije v těch případech, kdy subjekt povinný k odvodu splní svoji primární povinnost (typicky vůči poskytovateli dotace); z uvedeného důvodu již pozbývá smyslu, aby plnil opakovaně i vůči finančnímu úřadu. Jak zdůrazňuje žalovaný tak v daném případě se nejedná o prominutí povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně v pravém slova smyslu, ale pouze o prominutí duplicitní úhrady dané částky.
39. Pokud se potom žalobce dovolává toho, že měl žalovaný zkoumat, jestli spol. PDV RAILWAY, která od žalobce měla převzít nájem železniční trati, také čerpala od SFDI obdobnou dotaci, tak tento požadavek musí městský soud odmítnout. V řízení o prominutí odvodu podle § 44a odst. 12 rozpočtových pravidel bylo především na žalobci, aby tvrdil a případně i doložil, že jsou v jeho případě dány důvody zvláštního zřetele hodné, na jejichž základě by mu měl být vyměřený odvod prominut. Jak již uvedl městský soud např. v rozsudku ze dne 18. 9. 2019, č. j. 8 A 42/2016-21, tak „[n]ení povinností žalovaného, aby za žadatele vyhledával důvody, které by snad v jeho případě mohly být shledány zvláštního zřetele hodné tj. odůvodňující prominutí odvodu a penále. Naopak ten, kdo žádá o prominutí, by měl takové skutečnosti sám tvrdit a prokazovat. Pokud tedy žadatel ve své žádosti neuvede nic o takových důvodech, správce daně může jeho žádost rovněž velmi lakonicky zamítnout. Jinými slovy na obecné námitky stačí odpovědět obecně, viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 73/2008-65 a Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 164/97, IV. ÚS 432/98 (...).“ Městský soud se tedy plně shoduje s žalovaným v tom, že nebylo jeho povinností zkoumat čistě hypotetické situace, zejména to, zda jiný subjekt než žalobce následně také čerpal dotaci od SFDI za účelem údržby téže železniční trati (a jestli při tomto čerpání nedošlo k určitým úsporám díky předchozím platbám dodavatelům provedených žalobcem). Konečně to, jestli jiný subjekt následně čerpal obdobnou dotaci, nic nevyovídá

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

o tom, jestli žalobce plnil podmínky dotační smlouvy a dohody o jejím ukončení a nedopustil se porušení rozpočtové kázně.

40. **Dále se městský soud neztotožnil ani se čtvrtou žalobní námitkou.** Skutečnost, že se žalobce nachází v insolvenčním řízení není sama o sobě relevantní. Žalobce se dopustil porušení rozpočtové kázně (jak vyplývá z pravomocného platebního výměru ze dne 27. 12. 2012); není proto zřejmé, z jakého důvodu by měl stát v zájmu jiných věřitelů žalobce, kteří se přihlásili do insolvenčního řízení, upozadit svůj nárok a v jejich zájmu žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně prominout.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

41. Vzhledem k tomu, že městský soud neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou, žalobu v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
42. O nákladech řízení městský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož žalobce neměl ve věci úspěch, nepřiznal mu soud náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který měl ve věci plný úspěch, potom nevznikly náklady převyšující náklady běžné úřední činnosti. Ani jemu tudíž městský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší 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 dne 17. srpna 2022

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.