



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **obec Hrádek**, se sídlem Hrádek 78, Hrádek, zastoupená Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou se sídlem Olomoucká 36, Mohelnice, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 14. 9. 2020, č. j. 33631/20/5000-10480-712945, ze dne 14. 9. 2020, č. j. 33624/20/5000-10480-712945, a ze dne 14. 9. 2020, č. j. 33629/20/5000-10480-712945, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 5. 5. 2021, č. j. 77 Af 29/2020-43,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyni byly ze státního rozpočtu a ze státního fondu poskytnuty dotace na projekt „Hrádek u Sušice – ČOV a kanalizace“. Finanční úřad pro Plzeňský kraj (dále jen „správce daně“) následně na základě výsledků daňové kontroly vyměřil odvody za porušení rozpočtové kázně. Správce daně pak žalobkyni vyměřil rozhodnutími ze dne 25. 10. 2019, č. j. 1864412/19/2300-31471-401531, č. j. 1864407/19/2300-31471-401531 a č. j. 1864395/19/2300-31471-401531 penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Odvolání žalobkyně žalovaný v záhlaví uvedenými rozhodnutími zamítl.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutím žalovaného (dále jen „napadená rozhodnutí“) žaloby, které Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) spojil ke společnému projednání a v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[3] Krajský soud odkázal na rozhodnou právní úpravu v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), a na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se uložení penále. Z ní vyplývá, že objektivní odpovědnost daňového subjektu za prodlení s úhradou odvodu odpovídá zákonu, není nemravná či lichvářská, ani v rozporu s principy právního státu. Právní úprava penále má motivovat příjemce dotace k tomu, aby neoprávněně použité peněžní prostředky vrátili co nejdříve zpět státu, když dotace je forma dobrodiní ze strany státu. Právní úpravu penále shledal ústavně konformní i Ústavní soud.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „napadený rozsudek“ a „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), tj. pro nesprávné posouzení právní otázky soudem.

[5] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že z hlediska právní úpravy nelze obsahu napadeného rozsudku nic vytknout, neboť penále lze v takové výši skutečně uložit. Nesouhlasí však s rigidním formalismem krajského soudu, který nepřihlédl k objektivním okolnostem a specifikům daného případu, a proto je jeho rozhodnutí nespravedlivé. Stěžovatelka je sankcionována za formální porušení nedůležitých podmínek, která jsou navíc sporná. Správce daně postupoval mechanicky a zneužil dobu trvání kontrolního procesu k uložení maximální míry penalizace.

[6] Správní trestání, a tedy i odvody za porušení rozpočtové kázně a penále, musí splňovat svůj účel, smysl a cíl. Cílem tohoto trestání nesmí být formalistická a bezdůvodná „šikana“ za zneužití platné právní úpravy, která přichází po mnoha letech od úspěšného zvládnutí dotované akce veřejného zájmu (kanalizace). Správní úvaha by neměla vybočovat z mezí objektivní spravedlnosti.

[7] Správní uvážení při uložení sankce bylo nesprávné, protože bylo příliš tvrdé a neodpovídající účelu ani smyslu sankce či konkrétním okolnostem dané věci, s nimiž se žalovaný nijak nevypořádal. V daném případě měl vzít v potaz osobu stěžovatelky, která je malou obcí, zcela bezchybnou realizaci rozsáhlé stavební akce, dlouhou dobu od jejího provedení, dřívější kontroly a také skutečnost, že poskytovatel dotace nemá vůči realizaci akce ani užití dotace žádné výhrady a neztotožňuje se s názorem finančního úřadu.

[8] Stěžovatelka namítá, že již rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně bylo chybné, a proto je o to více nesprávným požadavek na penále ve výši odvodu.

[9] I správní orgány by měly dodržovat principy spravedlnosti, přiměřenosti, logiky výkladu, a neměly by se svými rozhodnutími dostávat do rozporu se smyslem a účelem

pokračování

zákonů, jako se to stalo v tomto případě. Každé rozhodnutí by mělo být individuální, založené na objektivních zjištěních a objektivním uvážení, což se v daném případě nestalo. Jinak by totiž nemohl být žádán odvod dotace za porušení rozpočtové kázně a rovněž ani penále ve výši odvodu.

[10] Stěžovatelka odkázala na argumenty uvedené v žalobách a navrhla zrušení napadeného rozsudku.

[11] Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a navrhl kasační stížnost zamítnout. Podle žalovaného bylo penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně uloženo v souladu se zákonem. Samotné stanovení penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně je ve své podstatě pouze matematickým výpočtem, který je přesně definován zákonem o rozpočtových pravidlech.

[12] Žalovaný souhlasí se stěžovatelkou v tom, že se v případě uložení penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně jedná o postup ryze formalistický, přesto nelze v důsledku povinnosti aplikovat patřičnou právní úpravu zákona o rozpočtových pravidlech postupovat jinak. Správce daně ani žalovaný v dané věci nedisponují správním uvážením, neboť penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně vzniká ze zákona na základě objektivní odpovědnosti.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Kasační stížnost je včasná a projednatelná.

[14] Stěžovatelka namítá, že již rozhodnutí o odvodech byla chybná, a proto jsou i napadená rozhodnutí nesprávná.

[15] Podle § 44a zákona o rozpočtových pravidlech v rozhodném znění platí, že porušitel rozpočtové kázně je povinen zaplatit penále ve výši 1 promile z částky odvodu za každý den prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně podle odstavce 4 písm. b) a c), 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).

[16] Ke vztahu rozhodnutí o odvodu a o penále se vyslovil Ústavní soud v usnesení ze dne 26. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 3204/15: „*Jakkoli lze jistě souhlasit se stěžovatelem, že rozhodnutí o odvodu a rozhodnutí o vyměření penále za prodlení s odvodem spolu souvisejí, resp. na sebe navazují, [...] z hlediska soudního přezkumu je podstatné, že se jedná o dvě samostatná rozhodnutí, proti nimž se lze samostatně bránit ve správním i soudním řízení. [...] Při přezkoumání těchto rozhodnutí jsou přitom soudy v zásadě povinny vyjít ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního); i z tohoto důvodu nemůže být rozhodnutí správního soudu o žalobě proti rozhodnutí o odvodu otázkou předběžnou k rozhodnutí správního soudu o žalobě proti rozhodnutí o penále. Poněkud jiná by byla dle Ústavního soudu situace, kdy by v průběhu řízení*

o žalobě proti rozhodnutí o penále došlo ke zrušení rozhodnutí o odvodu [...] Pro postup správce daně, který stěžovateli vyměřil penále za prodlení s odvodem, je podstatné, že tak učinil na základě pravomocného rozhodnutí o odvodu, jakkoli stěžovatel zákonnost tohoto rozhodnutí v soudním řízení zpochybňuje, a nebylo o ní dosud před soudy rozhodnuto. Do té doby je nutno vycházet z presumpce správnosti správních aktů.“

[17] Nejvyššímu správnímu soudu je z jeho úřední činnosti známo, že v řízení o kasační stížnosti stěžovatelky vedené pod sp. zn. 3 Afs 44/2021 (rozhodnutí žalovaného o odvodu č. j. 34310/19/5000-10480-712244) nebylo doposud rozhodnuto. Kasační stížnost týkající se zbylých dvou rozhodnutí o odvodu (rozhodnutí žalovaného č. j. 25384/19/5000-10480-712244 a č. j. 25382/19/5000-10480-712244) byla zamítnuta rozsudkem ze dne 23. 7. 2021, č. j. 1 Afs 316/2020-71. Je tedy zřejmé, že v projednávaném případě nebyla rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně během řízení o žalobách před krajským soudem zrušena. Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že rozhodnutí o penále byla založena na pravomocných rozhodnutích o odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[18] Námitka stěžovatelky není důvodná. Namítané vady rozhodnutí o odvodu nemohou mít vliv na závěr o zákonnosti rozhodnutí o penále. Soud není oprávněn při přezkumu rozhodnutí o penále k výhradám vůči rozhodnutí o odvodu vůbec přihlížet.

[19] Stěžovatelka dále namítá, že správce daně nepřihlédl k individuálním objektivním okolnostem případu. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2020, č. j. 4 Afs 103/2020-40, však vyplývá, že „Výše penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně je tedy v zákoně o rozpočtových pravidlech stanovena na základě zcela jednoznačných podmínek a správce daně jej musí vyměřit vždy, dojde-li k porušení rozpočtové kázně, [...] Z toho vyplývá, že správce daně při vyměřování penále není oprávněn přiblížit ke skutkovým okolnostem případu a vyměřit ho v jiné, než zákonem stanovené výši.“ V daném případě krajský soud dospěl ke správnému závěru, že správce daně při uložení penále neměl žádný prostor k tomu, aby zohlednil stěžovatelkou namítané okolnosti případu.

[20] Stěžovatelka také namítá, že krajský soud nesprávně posoudil otázku užití správního uvážení a dodržení jeho mezí, neboť napadené rozhodnutí je příliš tvrdé, neodpovídá účelu ani smyslu sankce či konkrétním okolnostem případu. Tato námitka je však podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřipustná, neboť ji stěžovatelka neuplatnila v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohla.

[21] Stěžovatelce se nepodařilo kasační argumentací zpochybnit zákonnost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud pak ani nad rámec stěžovatelkou uplatněných námitek neshledal jiné vady napadeného rozsudku, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti.

[22] Na závěr považuje Nejvyšší správní soud za vhodné dodat, že ve své judikatuře dospěl již opakovaně k závěru, že právní úprava penále v zákoně o rozpočtových pravidlech není protiústavní (viz rozsudek ze dne 7. 3. 2019, č. j. 10 Afs 65/2018-42).

pokračování

Taktéž i Ústavní soud (viz již zmíněné usnesení sp. zn. III. ÚS 3204/15 a usnesení ze dne 15. 12. 2017, sp. zn. II. ÚS 2566/15).

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[23] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl na základě § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, proto jí právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovanému, který byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, pak soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 26. ledna 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu