



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Městys Slavětín**, se sídlem Na Městečku 50, Slavětín, zastoupený JUDr. Radkem Jurčíkem, advokátem se sídlem Obilní trh 6, Brno, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 3. 2018, čj. 10342/18/5000-10470-706239, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5. 5. 2021, čj. 15 Af 30/2018-54,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Finanční úřad pro Ústecký kraj (dále „správce daně“) rozhodnutím ze dne 14. 7. 2017, čj. 1759345/17/2500-31473-506533, žalobci vyměřil podle § 44a odst. 7 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 29. 12. 2011, penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně v celkové výši 8 620 000 Kč v souvislosti s dotací na projekt „*Oprava vodní záchytné nádrže a komunikace poškozených přívalovými dešti, Slavětín nad Ohří*“. Žalovaný v záhlaví uvedeném rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správce daně.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou. Tvrdil, že se žalovaný nevypořádal se všemi odvolacími námitkami. Nesouhlasil se závěry, kvůli kterým správce daně stanovil odvod za porušení rozpočtové kázně. Namítal, že byly splněny podmínky poskytnutí dotace (např. že byla dotace skutečně použita na obnovu majetku poškozeného živelní

nebo jinou pohromou, oprava nepodléhala stavebnímu povolení nebo že hodnoty uvedené v soupisech provedených prací odpovídají skutečnosti). I s ohledem na uplatnění trestněprávních principů nemůže mít odvod likvidační charakter. Správce daně se nezabýval okolnostmi vylučujícími protiprávnost správního deliktu a okolnostmi majícími vliv na výši sankce. Její výši ani dostatečně neodůvodnil. Dále žalobce tvrdil, že rozdělení veřejné zakázky není vždy nezákonné. Žalobce dodržel všechny podmínky rozhodnutí o přiznání dotace a realizoval plně funkční projekt. Silnice je řádně využívána. Žalovaný nezohlednil vyjádření Městského úřadu Louny, vyjádření Českého hydrometeorologického ústavu, ani petici občanů. Žalovaný svým rozhodnutím porušil zásadu dvojinstančnosti, předvídatelnosti a spravedlivého procesu. Žalobce kromě zrušení napadeného rozhodnutí rovněž navrhl, aby soud postupem podle § 65 odst. 3 s. ř. s. upustil od uložení sankce.

[3] Krajský soud v Ústí nad Labem v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Zdůraznil, že předmětem napadeného rozhodnutí bylo výhradně uložení penále za prodlení s odvodem za porušením rozpočtové kázně. Jedná se sice o nárok, který je existenčně spjatý s povinností provést odvod a povinnost platit penále vzniká jen tehdy, pokud je příjemce dotace v prodlení s provedením odvodem. Penále ale není sankcí za porušení rozpočtové kázně. V řízení o žalobě proti rozhodnutí o penále nelze přihlížet k námitkám proti zákonnosti samostatného rozhodnutí o uložení odvodu. Přezkum je zaměřen jen na to, zda penále mělo být předepsáno, zda bylo předepsáno ve správné výši a za relevantní dobu. Žalobní námitky nesměřují proti vyměření penále, ale proti rozhodnutí o stanovení odvodu samotného, které žalobce napadl samostatnou žalobou, v níž uplatnil shodné námitky. Penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně má nadto spíše povahu úroku z prodlení a nejedná se o sankci trestní povahy, jak tvrdil žalobce. Napadené rozhodnutí není ani nepřezkoumatelné. Žalovaný uvedl, z jakého důvodu považoval odvolací námitky za mylné či nedůvodné a jím navrhované důkazy za nesouvisející s předmětem řízení. Žalovanému ani nemůže být vytýkáno, že se nezabýval námitkami nezákonnosti rozhodnutí správce daně o stanovení odvodu samotného, protože to nebylo předmětem jeho přezkumu. Důvodnou neshledal ani námitku porušení zásad dvojinstančnosti, předvídatelnosti a spravedlivého procesu.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Poukázal na souvislost této věci s rozhodnutím, kterým byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně. Uvedl, že z tohoto důvodu „v rámci této kasační stížnosti napadá obě správní rozhodnutí“. Krajský soud posoudil žalobu příliš formalisticky, co se týče údajů a informací uvedených v žádosti o dotaci a nesprávného označení veřejných zakázek. Stěžovatel postupoval v souladu s metodickými pokyny poskytovatele dotace, stejně jako jeho poradce. V souvisejících věcech byly trestně stíhány desítky starostů, ale jeden z nich již byl zproštěn obžaloby a daná obec nemusí vracet finanční prostředky do státního rozpočtu. Stěžovatel odkázal na závěry rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 15. 2. 2021, čj. 6 To 45/2020-2901, týkající se obce Úštěk, které jsou věcné a nikoli přehnaně formalistické jako napadený rozsudek. Tento rozsudek navrhl provést jako důkaz. Je proto na zvážení, zda řízení o kasační stížnosti nepřerušit a nevyčkat na výsledek trestního řízení týkajícího se této věci vedeného u Krajského soudu v Ústí nad Labem.

pokračování

Krajský soud i žalovaný nesprávně posoudili závažnost formálních chyb, jak stěžovatel rozvedl již v žalobě, na kterou nyní odkázal.

[5] Důležité je, že postavené stavby stojí, plní svou funkci a odstranily důsledky plynoucí ze škod z přívalových dešťů. Poničení majetku stěžovatele přívalovými dešti a jejich existenci dokládá vyjádření občanů obce, vyjádření Českého hydrometeorologického ústavu či Městského úřadu Louny a tuto skutečnost posuzovaly i dotační orgány. Podobné dotace ze stejného dotačního programu čerpalo více obcí a využívaly stejného odborníka (Ing. V. H.). Stěžovatel čerpá ve prospěch občanů i další dotace. Pokud by postupoval formalisticky jako krajský soud, čerpání žádných dotací by neproběhlo. Reálná praxe se vždy neshoduje s formalisticky uváděnými údaji, stejně jako projektant vždy nevyhotoví dokonalý projekt. Krajský soud nevzal v potaz legitimní očekávání stěžovatele a fakt, že výsledky kontrol poskytovatele dotace neshledaly žádné porušení. Krajský soud se ani nevypořádal se všemi argumenty žalovaného, a proto je napadený rozsudek částečně nepřezkoumatelný. U jiných obcí dotace finanční správou kráceny nebyly a tento dvojitý metr je nezákonný.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Ztotožňuje se se závěry krajského soudu, jehož závěry vychází z judikatury Nejvyššího správního soudu. Krajský soud se vypořádal se všemi žalobními námitkami a své závěry řádně odůvodnil. Správce daně nemohl postupovat jinak než vydat platební výměr na penále. Rozpočtová pravidla v tomto směru nepřipouštějí správní úvahu. Námitky uplatněné v kasační stížnosti se spíše týkají otázky, zda došlo k porušení rozpočtové kázně a stanovení odvodu. Tyto námitky však nesměřují do vyměření penále. Právní povahou rozhodnutí o penále a limity jeho soudního přezkumu se již Nejvyšší správní soud opakovaně zabýval, na což poukázal i krajský soud. Pokud existuje pravomocné rozhodnutí o vyměření odvodu, krajský soud z tohoto rozhodnutí vychází při přezkumu penále. K argumentaci týkající se kontroly poskytovatelem dotace odkázal na rozsudky NSS ze dne 10. 5. 2017, čj. 2 Afs 334/2016-42, a Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 6. 2019, čj. 22 Af 34/2018-200, podle kterých poskytovatel dotace není tím, kdo závazně určuje, zda byly finanční prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu čerpány oprávněně. Předmětem řízení před správcem daně nebylo ani posouzení, zda byl spáchán trestný čin. Správce daně ani žalovaný v době vydání rozhodnutí neměli povědomí o trestním řízení a stěžovatel tuto skutečnost neuváděl ani v řízení před krajským soudem. Není důvod v této věci vyčkávat na rozhodnutí v trestním řízení, ani na výsledek trestního řízení ve věcech jiných osob, které pro danou věc není relevantní. Podle rozsudku NSS ze dne 6. 9. 2017, čj. 6 Afs 281/2016-86, jsou orgány rozhodující o odvodu zcela nezávislé na výsledcích kontrol vedených podle jiných právních předpisů.

[7] Stěžovatel soudu následně soudu zaslal repliku, v níž zopakoval a rozvinul svou argumentaci týkající se podmínek a průběhu veřejné zakázky. Poukázal na rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2010, čj. 1 Afs 77/2010-81, č. 2243/2011 Sb. NSS, podle kterého nelze připustit postih stěžovatele za nedodržení zákonné povinnosti, které bylo zapříčiněno orgány veřejné moci. Zopakoval, že dotační orgány podmínky dotace kontrolovaly a posoudily je tak, že byly splněny, a až po zahájení trestního řízení změnilý názor. Dále odkázal na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33,

podle kterého je i při stanovení výše odvodu třeba vycházet ze zásady přiměřenosti. Výši odvodu i penále považuje za nepřiměřenou.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Již na tomto místě je třeba zdůraznit, že značná část kasační argumentace není přípustná, protože je vedena jiným směrem než ve vztahu k nosným důvodům napadeného rozsudku (tím spíše, pokud již krajský soud stěžovateli vysvětlil, že není v této věci vůbec relevantní a on na ní přesto setrvává, aniž by na závěry krajského soudu reagoval). Z usnesení NSS ze dne 10. 9. 2009, čj. 7 Afs 106/2009-77, č. 2103/2010 Sb. NSS, plyne, že kasační stížnost, jejíž důvody nesměřují vůči výroku napadeného soudního rozhodnutí anebo důvodům, na nichž dané rozhodnutí stojí, je nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s. Dále v usnesení ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019-63, č. 4051/2020 Sb. NSS, zdejší soud uvedl, že „kasační stížnost, která beze změny opakuje žalobní tvrzení a nijak nereaguje na argumentaci krajského soudu, neobsahuje důvody podle § 103 s. ř. s., a bude proto jako nepřípustná odmítnuta (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).“ Jelikož je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (viz § 102 s. ř. s.), platí, že aby vůbec byla způsobilá k projednání, musí kvalifikovaným způsobem zpochybňovat právě rozhodnutí krajského soudu, proti němuž byla podána. Z toho důvodu tedy musí obsahovat polemiku s rozhodovacími důvody krajského soudu (usnesení NSS ze dne 24. 9. 2020, čj. 8 As 63/2020-31). Tato polemika může být méně nebo více zdařilá, vždy však musí být z textu kasační stížnosti patrná alespoň nějaká snaha reagovat na konkrétní závěry krajského soudu (viz výše citované usnesení sp. zn. 10 As 181/2019).

[11] Stěžovatel již v žalobě předložil argumentaci, která se takřka výlučně týkala důvodů, pro které byl stanoven samotný odvod za porušení rozpočtové kázně, nikoli penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Jak již soud výše shrnul, krajský soud stěžovateli na tuto žalobní argumentaci odpověděl a s odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu vyložil, že rozhodnutí o odvodu a rozhodnutí o penále jsou samostatná, samostatně soudně přezkoumatelná a pro přezkum každého z nich jsou rozhodující jiné skutečnosti. Stěžovatel v kasační stížnosti na tyto závěry takřka nereaguje a převážně jen zopakoval či rozhojnil svou žalobní argumentaci týkající se rozhodnutí o stanovení odvodu. Převážná část kasační argumentace proto není s ohledem na výše shrnuté judikatorní závěry přípustná.

[12] Současně je třeba připomenout, že ani odkazy na obsah žaloby nepředstavují projednatelnou kasační námitku. Povinností stěžovatele je, aby upřesnil každý důvod, o který opírá svou kasační stížnost, a to po stránce právní i skutkové. Řízení o kasační stížnosti není pokračováním řízení o žalobě, ale je samostatným řízením o mimořádném

pokračování

opravném prostředku za procesní situace, kdy řízení před krajským soudem již bylo pravomocně skončeno. Nejvyšší správní soud přezkoumává rozhodnutí a postup krajského soudu, nikoli rozhodnutí žalovaného napadené žalobou. Stěžovatel je proto povinen uvést konkrétní argumentaci zpochybňující závěry vyslovené v napadeném rozhodnutí krajského soudu (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2015, čj. 8 As 92/2015-29).

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti v obecné rovině uvádí, že spolu obě rozhodnutí (tj. rozhodnutí o odvodu a rozhodnutí o penále) souvisí a pokud by se nedopustil porušení rozpočtové kázně, mělo by to vliv i na rozhodnutí o penále. K tomu lze pouze ve stručnosti odkázat na judikaturu, která se touto otázkou již zabývala a z níž vyšel i krajský soud. Lze jistě souhlasit se stěžovatelem, že rozhodnutí o odvodu a rozhodnutí o penále spolu souvisejí, resp. na sebe navazují, ale z hlediska soudního přezkumu je podstatné, že se jedná o dvě samostatná rozhodnutí, proti nimž se lze samostatně bránit ve správním i soudním řízení. Daná samostatnost se projevuje též v okruhu námitek, jejichž posouzení má význam v tom kterém řízení. 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. Pro přezkum rozhodnutí o penále je podstatné pouze to, zda (a po jakou dobu) byl stěžovatel v prodlení s placením odvodu za porušení rozpočtové kázně a zda správce daně správně vypočetl výši vzniklého penále. Při přezkoumání těchto rozhodnutí jsou soudy v zásadě povinny vyjít ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). 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. Dokud nebylo rozhodnutí o odvodu zrušeno, je nutné vycházet z něj vycházet s ohledem na presumpci správnosti správních aktů (rozsudky NSS ze dne 18. 7. 2013, čj. 1 Afs 53/2013-33, ze dne 22. 1. 2015, čj. 1 As 221/2014-35, ze dne 5. 11. 2021, čj. 5 Afs 127/2019-35, ze dne 25. 11. 2022, čj. 5 Afs 240/2020-32, ze dne 26. 1. 2023, čj. 2 Afs 127/2021-35, či usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2015, sp. zn. III. ÚS 3204/15). Judikatura, na kterou stěžovatel odkázal v replice, má význam rovněž jen pro účely případného přezkumu rozhodnutí o odvodu, nikoli již pro účely přezkumu rozhodnutí o penále, které je předmětem tohoto řízení.

[14] Stěžovatelovo tvrzení v bodu 6. kasační stížnosti, podle kterého touto kasační stížností napadá obě správní rozhodnutí, se tudíž zcela míjí s rámcem tohoto řízení a řízení o žalobě proti rozhodnutí o penále. K tomu lze pouze dodat, že stěžovatel rozhodnutí o odvodu také samostatně napadl žalobou, kterou krajský soud zamítl rozsudkem ze dne 5. 5. 2021, čj. 15 Af 85/2017-84. Následnou kasační stížnost, kterou stěžovatel proti tomuto rozsudku brojí, Nejvyšší správní soud projednává rovněž samostatně pod sp. zn. 7 Afs 144/2021.

[15] Pouze nad rámec nutného odůvodnění lze na tomto místě upozornit také na judikaturu, podle které je odvod za porušení rozpočtové kázně daní ve smyslu § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu, přičemž penále za prodlení s tímto odvodem je jeho příslušenstvím a sleduje tedy jeho osud. Povinnost zaplatit penále tak nemůže obstát sama o sobě, neboť vzniká ze zákona přímo v důsledku prodlení s povinností zaplatit odvod.

Platební výměr na penále má pouze deklaratorní charakter. Je-li zrušeno rozhodnutí o stanovení povinnosti zaplatit odvod za porušení rozpočtové kázně, stane se případný dříve zaplacený odvod daňovým přeplatkem, s nímž bude naloženo v souladu s § 154 a násl. daňového řádu. Stejný osud stihne rovněž související zaplacené penále (rozsudky NSS ze dne 5. 11. 2021, čj. 5 Afs 127/2019-35, či výše již uvedený rozsudek NSS sp. zn. 5 Afs 240/2020).

[16] Pokud jde o návrh stěžovatele na přerušování řízení do doby skončení trestního řízení týkajícího se sporné dotace, Nejvyšší správní soud neshledal důvody pro vyhovění. V rámci trestního řízení a správního řízení (či následně řízení před správními soudy) je věc posuzována z jiných hledisek. Tím spíše v případě přezkumu penále, které není koncipováno na základech subjektivní odpovědnosti, nýbrž odpovědnosti objektivní (rozsudky NSS ze dne 7. 8. 2014, čj. 10 As 48/2014-35, či ze dne 7. 3. 2019, čj. 10 Afs 65/2018-42). Dokazování stěžovatelem navrženým rozsudkem čj. 6 To 45/2020-2901 by proto bylo nadbytečné, neboť by pro účely přezkumu rozhodnutí o penále nemohlo přinést žádné podstatné poznatky. Dokazování až v řízení před kasačním soudem je nadto vyhrazeno spíše výjimečným situacím (srov. § 109 odst. 2 s. ř. s.).

[17] Stěžovatel rovněž obecně namítl, že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný, protože se krajský soud v odůvodnění nevypořádal se všemi argumenty žalovaného. V obecné rovině sice platí, že nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu může způsobit i chybějící vypořádání zásadních námitek žalovaného správního orgánu (rozsudek NSS ze dne 2. 8. 2012, čj. 4 Ans 1/2012-41). Takovou vadu však Nejvyšší správní soud v napadeném rozsudku neshledal, neboť pro soudní přezkum před krajským soudem byla určující zejména podoba uplatněných žalobních námitek. Jestliže stěžovatel uplatnil převážně námítky, které v tomto řízení nebylo možné projednat, protože se netýkají rozhodnutí o penále, nebyl dán prostor ani pro to, aby se soud v tomto ohledu zabýval věcnou argumentací žalovaného. Je nadto poněkud absurdní, pokud stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje na nevypořádání argumentace jiného účastníka řízení, který v řízení hájil zcela protichůdné zájmy, a jím uplatňovaná argumentace stěžovateli v žádném ohledu neprospívala.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[19] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

pokračování

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. března 2023

Milan Podhrázký  
předseda senátu