



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Petra Šebka a soudců Mgr. Jana Jiráska, Ph.D., a JUDr. Václava Štencla, MA, v právní věci

žalobce: **Mikroregion Litavka, dobrovolný svazek obcí Zdice a Chodouň**
sídlem Husova 2, 267 51 Zdice

proti
žalovanému: **Generální finanční ředitelství**
Lazarská 7, 117 22 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2023, č. j. 14503/23/7600-50500-106613,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V této věci soud posuzoval otázku, zda byly splněny podmínky pro povolení obnovy řízení, v němž byl žalobci vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně.

2. Žalobou doručenu Krajskému soudu v Brně dne 16. 5. 2023 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 3. 2023, č. j. 14503/23/7600-50500-106613 („napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství („OFŘ“) ze dne 21. 9. 2022, č. j. 33148/22/5000-10612-713127. Tímto rozhodnutím OFŘ zamítlo návrh žalobce na obnovu řízení, v rámci kterého byl žalobci vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 139 a § 147 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, a podle § 44a odst. 4 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů.
3. Žalobce porušil rozpočtovou kázeň tím, že zamítl požadavek jednoho z uchazečů výběrového řízení na přidělení nových pořadových čísel. Tímto svým jednáním porušil stanovené podmínky, neboť nedodržel zásadu transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Odvod za porušení rozpočtové kázně do Národního fondu a Státního fondu životního prostředí v celkové výši 26 709 894 Kč byl žalobci vyměřen platebními výměry ze dne 6. 10. 2016, č. j. 4010775/16/2100-31476-204856 a č. j. 4010776/16/2100-31476. Tyto výměry byly následně v odvolacím řízení potvrzeny rozhodnutím OFŘ ze dne 19. 10. 2017, č. j. 45078/17/5000-10470-703359. Žalobce se bránil žalobou, kterou Krajský soud v Praze rozsudkem ze dne 19. 12. 2019, č. j. 45 Af 37/2017-79, zamítl. Nejvyšší správní soud následně zamítl také podanou kasační stížnost, a to rozsudkem ze dne 29. 9. 2021, č. j. 3 Afs 3/2020-110.
4. Skutečností, že žalobce zamítl požadavek na přecíslování uchazečů, se zabýval také Úřad pro ochranu hospodářské soutěže („Úřad“). Ten toto jednání rozhodnutím ze dne 11. 12. 2014, č. j. ÚOHS-S880/2014/VZ-26403/2014/533/LMa, kvalifikoval jako porušení § 61 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách, a tím i zásady transparentnosti vymezené v § 6 zákona o veřejných zakázkách. Proti tomuto rozhodnutí žalobce podal rozklad, který předseda Úřadu zamítl rozhodnutím ze dne 7. 10. 2015, č. j. ÚOHS-R451/2014/VZ-32116/2015/322/LKo.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

5. Žalobce úvodem poměrně obsáhle popsal institut obnovy řízení. Uvedl, že cílem obnovy řízení je napravit nedostatečná skutková zjištění nebo některé procesní vady. Tato věc pak podle jeho názoru spadá pod § 117 odst. 1 písm. d) daňového řádu. Pro povolení obnovy je v takovém případě nutné, aby původní rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky a aby o ní bylo dodatečně rozhodnuto jiným způsobem, který má vliv na dané rozhodnutí. Obě tyto podmínky byly v projednávaném případě splněny. Původní rozhodnutí správce daně totiž záviselo na posouzení předběžné otázky, zda lze v jednání žalobce spatřovat netransparentní postup. A přesně tato předběžná otázka byla dodatečně rozhodnuta jiným způsobem, který má přímý vliv na rozhodnutí správce daně, a to v nálezů Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2021, sp. zn. II. ÚS 2191/20 („nálezy II. ÚS 2191/20“).
6. Žalobce rozporoval tvrzení OFŘ, že podmínka vázanosti správce daně řešením předběžné otázky není splněna, pokud se rozhodnutí Ústavního soudu zabývá předběžnou otázkou jen ve svém odůvodnění a nikoliv ve výroku. Způsob řešení předběžné otázky podle žalobce vyplývá vždy z odůvodnění rozhodnutí, nikdy přímo z jeho výroku. Vázanost správce daně rozhodnutím příslušného orgánu veřejné moci je tedy podmíněna existencí rozhodnutí, které je pravomocné, vydané příslušným orgánem a které na danou otázku odpovědělo. I pokud je předběžná otázka řešena jen v rámci odůvodnění rozhodnutí, správce daně ji jako podklad pro vlastní úsudek vzít musí. A hodlá-li odpovědět jinak, musí přesvědčivě vyložit

důvody k odlišnému posouzení prejudiciální otázky. K tomu odkázal na judikaturu správních soudů. Žalovaný se pak k této argumentaci žalobce vůbec nevyjádřil, a naopak se žalobci z další argumentace žalovaného zdá, že se s právním názorem žalobce ztotožnil.

7. Závěr OFŘ i žalovaného, že byli při rozhodování vázáni právním názorem Úřadu, není pravdivý. Ze zprávy o daňové kontrole totiž vyplývá, že si předběžnou otázku správce daně posoudil sám, neboť odkazoval na rozhodnutí o přiznání dotace, na smlouvu se Státním fondem životního prostředí a na rozpočtová pravidla, nikoliv na rozhodnutí Úřadu. Rozhodnutí Úřadu o deliktu spáchaném na úseku zadávání veřejných zakázek navíc není ve vztahu k uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně závazným rozhodnutím o předběžné otázce a jeho zrušení nemůže být samo o sobě důvodem pro obnovu řízení. Řízení před Úřadem tak bylo paralelním řízením, které nemohlo být podkladem pro rozhodnutí správce daně, a klíčovou otázku porušení transparentnosti si tak správce daně musel posoudit sám.
8. Institut porušení rozpočtové kázně je obsahově širší než institut správního deliktu. Závěr, že nedošlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu, proto nepřekáží není jinému orgánu veřejné moci, aby uzavřel, že došlo k porušení rozpočtové kázně. To podle žalobce platí i naopak, a proto si správce daně musí otázku porušení rozpočtové kázně posoudit zcela samostatně. Žalobce má však za to, že ať už si správce daně posoudil předběžnou otázku sám, nebo vyšel z rozhodnutí Úřadu, uvedená skutečnost nebrání tomu, aby byla povolena obnova řízení. Ustanovení § 117 odst. 1 písm. d) daňového řádu totiž řeší fakticitu změny předběžné otázky, nikoliv její předchozí vyhodnocení, pokud toto vyhodnocení správce daně ve svém odůvodnění přijal.
9. Předběžná otázka je široký pojem a nelze ji vykládat pouze ve spojení s rozhodnutím ve věci konkrétního daňového subjektu, nýbrž jako otázku, která mohla být vyřešena v jiné, skutkově obdobné věci. Současně je nutno posoudit, zda mohla mít předběžná otázka vliv na původně vydaná rozhodnutí. Správní orgány však k posouzení toho, zda má nově vypořádaná předběžná otázka přímý vliv na předcházející rozhodnutí, v důsledku mylné úvahy nepřistoupily. Tento vliv přitom není závislý na skutečnosti, zda je „nové rozhodnutí“ vydáno ve věci žalobce.
10. Z výše uvedených důvodů žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného, další přípis žalobce

11. Žalovaný uvedl, že OFŘ předběžnou otázku, zda žalobce porušil zásadu transparentnosti a tím i v konečném důsledku rozpočtovou kázeň, neposuzovalo samo. Řídilo se pravomocným rozhodnutím příslušného orgánu veřejné moci, tedy Úřadu. Pravomocné rozhodnutí Úřadu nadto bylo přezkoumáno správními soudy a žaloba proti tomuto rozhodnutí byla zamítnuta. Předmětná věc je proto uzavřena. Nález II. ÚS 2191/20 není novým posouzením předběžné otázky, o níž bylo dodatečně rozhodnuto jiným způsobem, ale novým právním názorem, kterým se Ústavní soud odklonil od své předchozí rozhodovací praxe.
12. Žalovaný také rozporoval závěry žalobcem citovaných rozsudků správních soudů ohledně řešení předběžné otázky v odůvodnění rozhodnutí, neboť se podle něj týkaly odlišné věci. V těchto případech došlo ke zrušení rozhodnutí finančních orgánů, neboť v rozhodné věci již o vlastnickém právu rozhodoval civilní soud a správce daně tyto již v původním řízení

pravomocně rozhodnuté závěry nereflektoval. V tomto případě však žalobce spatřoval důvod pro obnovu řízení v nové judikатурní praxi Ústavního soudu.

13. Závěry OFŘ týkající se řešení předběžné otázky v odůvodnění rozhodnutí byly nadbytečné, neboť v nálezu II. ÚS 2191/20 nebyla posuzována věc, která by se přímo týkala veřejné zakázky žalobce. Byť mohla být věc posuzovaná Ústavním soudem skutkově obdobná, nejednalo se o konkrétní věc žalobce, a tedy ani o posouzení předběžné otázky v jeho věci.
14. Rozhodnutí OFŘ a žalovaného je třeba vnímat jako jeden celek. Z rozhodnutí finančních orgánů je pak jednoznačně zřejmé, že si předběžnou otázku neposuzovaly samy, nýbrž vycházely ze závazného posouzení Úřadem. Žalovaný proto navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
15. Žalobce soudu dále zaslal přípis, v němž upozornil na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2022, č. j. 10 Afs 59/2022-42, které již následuje nálezu ÚS 2191/20. Žalobce rozepsal polemiku nad totožností případu řešeného Nejvyšším správním soudem a jeho věcí a dospěl k závěru, že skutkové okolnosti byly natolik totožné, že by se správní orgány měly případem žalobce opětovně zabývat.

IV. Posouzení věci

16. Žaloba **není** důvodná.
17. Soud zdůrazňuje, že žalobou napadené rozhodnutí se netýká rozhodnutí správních orgánů ve věci samé, tedy v tomto případě rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně. Týká se pouze rozhodnutí o návrhu na povolení obnovy řízení v této pravomocně ukončené věci.
18. Podle § 99 odst. 1 daňového řádu platí, že vyskytne-li se v řízení otázka, o které již pravomocně rozhodl příslušný orgán veřejné moci, je správce daně takovým rozhodnutím vázán. Ostatní otázky, o nichž přísluší rozhodnout jinému orgánu veřejné moci, může správce daně posoudit sám.
19. Podle § 99 odst. 2 daňového řádu si správce daně nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek, nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu.
20. Institut předběžné otázky podle § 99 daňového řádu míří na situaci, kdy se v řízení vedeném správcem daně v rámci zjišťování skutkového stavu objeví otázka, kterou je třeba posoudit pro rozhodnutí ve věci samé, ale která by také mohla být samostatným předmětem jiného řízení před soudem, správcem daně nebo jiným orgánem veřejné moci. Smyslem ustanovení o předběžné otázce je zabezpečit obsahový soulad různých aktů veřejné moci, které se týkají související otázky. V případě, že o takové otázce již pravomocně rozhodl příslušný orgán veřejné moci, je správce daně jeho rozhodnutím vázán, pokud to stanoví zákon. V souladu s § 99 odst. 2 daňového řádu si správce daně nemůže učinit úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek, nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá, ani o otázkách osobního stavu. O ostatních věcech si správce daně úsudek učinit smí, resp. dokonce musí. Je přitom vázán rozhodnutími jiných orgánů veřejné moci, ale nikoliv pokud jde o otázky týkající stanovení daně (či odvodu za porušení rozpočtové kázně), k jejichž posouzení je příslušný výlučně správce daně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 17. 8. 2022, č. j. 1 Afs 86/2021-34).

21. Podle § 117 odst. 1 písm. d) daňového řádu, se řízení ukončené pravomocným rozhodnutím správce daně obnoví na návrh příjemce rozhodnutí, nebo z moci úřední, jestliže rozhodnutí záviselo na posouzení předběžné otázky a příslušný orgán veřejné moci o ní dodatečně rozhodl jinak způsobem, který má vliv na toto rozhodnutí a jemu předcházející řízení.
22. Obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem, kterým se zasahuje do pravomocného rozhodnutí. Situace, kdy obnova řízení může být nařízena nebo povolena, proto musí být skutečně mimořádná, a závažnost okolností, pro které má být řízení obnoveno, musí převážet nad zásadou právní jistoty. Obnova řízení neslouží k nápravě vad řízení či nezákonnosti daňového rozhodnutí a nezpochybňuje, že správce daně vycházel v okamžiku vydání rozhodnutí z dostatečně zjištěného skutkového stavu. Umožňuje pouze to, aby proběhlo nové řízení, ve kterém budou zohledněny skutečnosti, důkazy a jiné okolnosti, které vyšly dodatečně najevo, a které zpochybnily dosud zjištěný skutkový stav (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2008, č. j. 2 Afs 98/2007-9,1 nebo ze dne 14. 1. 2016, č. j. 1 Afs 226/2015-45). Obnova řízení má dvě samostatná stadia. V prvním stadiu správní orgán zkoumá, zda jsou splněny podmínky pro obnovu řízení, ale neposuzuje meritorně pravomocné rozhodnutí. Pouze rozhodne, zda obnovu řízení povolí či nepovolí. V případě, že obnovu řízení povolí, nastupuje druhá fáze, která představuje již obnovené řízení a opětovné rozhodování ve věci, o které již bylo rozhodnuto v původním řízení.
23. Aby mohlo být řízení obnoveno podle § 117 odst. 1 písm. d) daňového řádu, musí být splněno několik podmínek. V řízení se musela vyskytnout předběžná otázka ve smyslu § 99 daňového řádu. Tato otázka pak v době rozhodování správce daně nebyla posouzena příslušným orgánem, a proto si ji správce daně posoudil sám. Následně o ní však rozhodl příslušný orgán odlišně, a toto odlišné posouzení má přímý vliv na rozhodnutí, které již vydal správce daně.
24. Žalobce se domníval, že bylo v této věci třeba posoudit předběžnou otázku, zda lze v jednání žalobce spatřovat netransparentní postup, a že orgánem, který je příslušný k rozhodnutí o této otázce, je Ústavní soud. Tato premisa je ale mylná. Úkolem Ústavního soudu je kontrola ústavnosti. Byť se tedy v rámci konkrétních skutkových okolností Ústavní soud nepochybně k ustanovením jednotlivých zákonů vyjadřuje, jeho úkolem je v řízení o ústavní stížnosti kontrolovat dodržování základních lidských práv v konkrétní věci. Nikoliv závazně určovat, zda byly dodrženy povinnosti podle zákona o veřejných zakázkách.
25. Žalobce navíc celý institut předběžné otázky vykládá nepřiměřeně široce. V tomto případě je totiž nejpodstatnější, že Ústavní soud v nálezu II. ÚS 2191/20 vůbec nerozhodoval ve věci žalobce. Správce daně je prostřednictvím institutu předběžné otázky vázán pravomocnými rozsudky jiných orgánů, ale toliko v otázkách totožných pro obě řízení ve všech jejich specifických aspektech (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze 17. 8. 2022, č. j. 1 Afs 86/2021-34). Byť se nález II. ÚS 2191/20 může žalobci zdát v řadě okolností podobný, nejedná se o nález ve věci žalobce, nýbrž o nález ve věci Svazku obcí Čistá Odra. Ústavní soud tedy nerozhodoval o naprosto stejných okolnostech, ale pouze o podobné věci. Takový nález ale nepracuje se všemi skutkovými okolnostmi případu žalobce, a nemůže proto založit odpověď na předběžnou otázku. Nemůže být proto ani důvodem pro obnovu řízení podle § 117 odst. 1 písm. d) daňového řádu.
26. Argumentace žalobce i správních orgánů, která se týkala rozsahu, ve kterém musí být správní orgán předběžnou otázkou vázán, nebo toho, zda si otázku posuzoval správce daně sám, je proto irrelevantní. Na závěru, že Ústavní soud neposuzoval předběžnou otázku ve

věci žalobce, to totiž nemůže ničeho změnit. Podle soudu navíc otázka transparentnosti postupu v tomto případě vůbec nebyla předběžnou otázkou ve smyslu § 99 daňového řádu, která by příslušela k posouzení jinému správnímu orgánu. Porušení zákona o zadávání veřejných zakázek představuje porušení povinnosti stanovené právním předpisem, za které lze uložit odvod za porušení rozpočtové kázně. Postup orgánů, které v řízení vedeném podle daňového řádu o takovém odvodu rozhodují, je však zcela nezávislý na výsledcích kontrol vedených podle jiných právních předpisů, a tyto orgány jsou oprávněny si samy posoudit otázku dodržování povinností podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Pokud správní orgány vzaly v potaz rozhodnutí Úřadu o správním deliktu žalobce, jednaly v souladu § 99 odst. 1 daňového řádu, neboť byly pravomocným rozhodnutím Úřadu vázány. Nicméně vázány byly jen posouzením spáchání správního deliktu podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Samostatně pak posuzovaly, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, nikoliv ke spáchání správního deliktu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2023, č. j. 2 Afs 152/2022-21). Správce daně si sám musel učinit výsledný závěr o porušení rozpočtové kázně, a musel tudíž uvážit i o všech jednotlivých aspektech, které jej k tomuto závěru vedly.

27. Věc je tedy již pravomocně uzavřena, byť se to žalobci může zdát nespravedlivé. Právní praxe se vyvíjí, což v některých případech může znamenat také judikaturní změnu náhledu na určitou problematiku. Vývoj judikatury směrem, který by byl pro žalobce výhodnější, však neznamená jiné posouzení předběžné otázky. Podmínky pro obnovu řízení proto nebyly naplněny. Odkazuje-li se žalobce na to, že nález II. ÚS 2191/20 byl vydán jen necelý měsíc po rozsudku Nejvyššího správního soudu v původním řízení, nezbývá než dodat, že si v původním řízení mohl žalobce podat ústavní stížnost a namítat porušení základních práv ve vztahu ke skutkovým okolnostem svého konkrétního případu. Obnova řízení slouží k nápravě skutkových vad, nikoliv k nápravě právního posouzení, nebo jako náhrada nevyužitých opravných prostředků. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani přípis, ve kterém žalobce odkazuje na novou judikaturu, která nález ÚS 2191/20 již reflektuje. Změna judikatury zkrátka není důvodem pro obnovu řízení.
28. Žalobce v žalobě navrhoval k důkazu řadu dokumentů, např. rozhodnutí o poskytnutí dotace, rozhodnutí ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně i napadená rozhodnutí. Všechny k důkazu navržené listiny jsou však součástí správního spisu, kterým se v řízení před správním soudem důkaz neprovádí.

V. Závěr a náklady řízení

29. Soud tedy shledal námitky žalobce neopodstatněnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního („s. ř. s.“).
30. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Žalobce ve věci úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 18. září 2024

Mgr. Petr Šebek v. r.
předseda senátu