

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **Bohemia JazzFest, o. p. s.**, se sídlem Pařížská 203/19, Praha 1, zast. JUDr. Jaroslavem Svejkovským, advokátem se sídlem Kamenická 2378/1, Plzeň, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 7. 2017, sp. zn. OEKO – OŘ 44013/2013/otba/21, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 1. 2018, čj. 50 Af 31/2017-34,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 1. 2018, čj. 50 Af 31/2017-34, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 10. 6. 2011 uzavřelo statutární město České Budějovice s žalobkyní smlouvu o poskytnutí dotace na Mezinárodní hudební festival Bohemia Jazzfest 2011 ve výši 200 000 Kč. Při následné kontrole Magistrát města České Budějovice zjistil, že žalobkyně porušila rozpočtovou kázeň, a proto dne 18. 4. 2013 vydal **platební výměr č. 1**, kterým nařídil žalobkyni odvod z poskytnuté dotace ve výši 174 816 Kč. Žalobkyně tento odvod nezaplatila a podala odvolání ke Krajskému úřadu Jihočeského kraje. Odvolání bylo zamítnuto dne 8. 7. 2016 (tedy po více než třech letech); krátce předtím (27. 6. 2016) také magistrát vydal exekuční příkaz na tento nedoplatek. Žalobkyně uhradila dlužnou částku dne 21. 7. 2016.

[2] Za dobu prodlení s platbou (1. 8. 2012 – 20. 7. 2016, tj. 1450 dnů) vzniklo žalobkyni penále, které jí magistrát vyměřil **platebním výměrem č. 2** ze dne 20. 12. 2016 v maximální

zákonné výši (§ 22 odst. 8 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů), tj. ve výši vlastního odvodu. Žalovaný pak zamítl odvolání proti platebnímu výměru na penále rozhodnutím ze dne 17. 7. 2017.

[3] Žalobě, kterou žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí žalovaného, krajský soud vyhověl. Tříleté odvolací řízení ve věci platebního výměru č. 1 bylo podle něj neúměrně dlouhé, rovněž exekuční příkaz byl vydán až několik let po splatnosti platebního výměru č. 1. Správní orgány obou stupňů tak porušily základní zásadu daňového řízení, totiž povinnost postupovat bez zbytečných průtahů (§ 7 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu). Žalobkyně sice mohla a měla zaplatit dlužnou částku již dříve, ale svůj díl viny na výši penále měly i správní orgány. Krajský soud proto zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm by se měl žalovaný zabývat vlivem, jaký mělo porušení zmíněné zásady na dobu, po kterou byla žalobkyně v prodlení.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobkyně

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost pro nesprávné posouzení právní otázky a navrhl, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen. Krajský soud uložil stěžovateli znovu zvážit výši penále; to ale není možné, protože způsob výpočtu penále je stanoven zákonem (ustanovením § 22 odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů) a nelze se od něj odchýlit. To platí jak pro sazbu penále, tak pro okamžiky určující počátek a konec doby, za niž se penále vyměřuje. Jedinou cestou, která by mohla vést ke snížení penále, by mohlo být jeho úplné nebo částečné prominutí; o něm však nerozhoduje žalovaný, nýbrž poskytovatel dotace – zde zastupitelstvo statutárního města. O prominutí odvodu a penále požádala žalobkyně až po vydání exekučního příkazu, zastupitelstvo však jejím žádostem nevyhovělo. Výši penále už tedy nelze nijak změnit a nemůže to udělat ani žalovaný.

[5] Žalovaný uznává, že odvolací řízení trvalo dlouho, avšak v žádném případě mu nelze přičítat vinu a podíl na výši penále. Daňová pohledávka byla po splatnosti (odvolání proti platebnímu výměru č. 1 nemělo odkladný účinek) a žalobkyně ji mohla kdykoli uhradit, aby snížila délku prodlení (ve skutečnosti zaplatila až poté, co jí byl doručen exekuční příkaz).

[6] Žalobkyně ve svém vyjádření setrvala na tom, že stěžovatel porušil § 7 odst. 1 daňového řádu a způsobené průtahy v řízení měly přímý vliv na výši penále; jeho rozhodnutí tedy bylo právem zrušeno. Žalobkyně však nesouhlasila s tím, že jí krajský soud výrokem II přiznal pouze polovinu nákladů řízení o žalobě, ačkoli rušícím výrokem I jí vyhověl plně. Kasační stížnost proti výroku I by tedy podle ní měla být zamítnuta, zato výrok II o nákladech řízení by měl být zrušen a věc v tomto rozsahu vrácena krajskému soudu.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost je důvodná.

pokračování

[8] Podle § 22 odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je ten, kdo porušil rozpočtovou kázeň, povinen zaplatit za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně *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 byla rozpočtová kázeň porušena, do dne připsání peněžních prostředků na účet poskytovatele.

[9] Správní orgány spočetly, že žalobkyně byla v prodlení ode dne 1. 8. 2012, kdy jí marně uplynula lhůta stanovená ve výzvě k vrácení dotace, do dne 20. 7. 2016, kdy jí byla částka dlužného penále exekučně stržena z účtu. Krajský soud nezpochybnil, že uvedené skutečnosti nastaly právě v těchto dnech; podle něj však k délce prodlení výrazně přispěla i neúměrná délka odvolacího řízení, a míru tohoto vlivu by měl žalovaný zhodnotit v dalším řízení.

[10] Tento právní názor krajského soudu považuje NSS za nesprávný a také za neproveditelný.

[11] Především je pokyn, kterým krajský soud zavázal žalovaného, v rozporu se zněním zákona, konkrétně s výše citovaným § 22 odst. 8 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Toto ustanovení nejen že předepisuje způsob výpočtu penále a jeho maximální výši, ale také jednoznačně upravuje začátek a konec prodlení. Prodlení nemůže skončit dříve než v den, kdy příjemce dotace vrátil poskytovateli dotace dlužnou částku (resp. kdy tato částka byla poskytovateli připsána na účet). Poskytovateli se v tomto ustanovení (ale ani jinde v zákoně) nenabízí žádná cesta, jak obejít takto formulované pravidlo. Pokud by poskytovatel považoval za den určující konec doby prodlení jiný den než den, kdy obdržel dlužnou částku, porušil by zákon (a také by připravil veřejný rozpočet o částku, která do něj ze zákona měla být odvedena).

[12] Krajský soud si podle všeho byl vědom toho, že řešení, k němuž dospěl, je problematické. Je to patrné z odůvodnění, ve kterém soud opakovaně a na více různých místech zdůrazňuje podstatný podíl žalobkyně na výši penále. Činí tak v podstatě při každé zmínce o tom, že na výši penále měla vliv i délka odvolacího řízení (bod 17 rozsudku – *na žalobkyni bylo, aby svou povinnost podle vykonatelného rozhodnutí splnila*; bod 18 – *přestože žalobkyně svou povinnost stanovenou platebním výměrem nesplnila*; bod 19 – *soud si je vědom toho, že bylo na žalobkyni samotné, aby povinnost stanovenou platebním výměrem splnila*; bod 20 – *soud opakuje, že na vzniku penále se podílí nejen správní orgán při svém postupu, ale též žalobkyně sama včasným nesplněním uložené povinnosti*; bod 22 – *na žalobkyni bylo, aby sama splnila povinnost uhradit odvod za porušení rozpočtové kázně;* bod 25 – *připomíná se též povinnost žalobkyně včas a řádně splnit vykonatelné daňové rozhodnutí*).

[13] NSS nezpochybňuje, že čistě mechanicky vzato platí logika, které se přidržel krajský soud: pokud dlužník neuhradil splatný dluh a zákon stanoví penále za prodlení, bude penále postupem času stále narůstat. Probíhá-li v tuto dobu odvolací řízení o otázce samotné existence dluhu a dlužník se rozhodl vyčkat s platbou až do skončení odvolacího řízení, bude penále tím vyšší, čím déle poběží odvolací řízení.

[14] NSS ale nesouhlasí s tím, že by se z této mechanické logiky měly vyvozovat *právní* důsledky. Pro správné právní hodnocení celé situace je důležitější to, jaké vznikaly stranám v průběhu jejich vztahu právní možnosti či právní povinnosti; zda objektivně stanovená povinnost byla vždy zřetelná, nebo zda byla překryta silně subjektivně pociťovaným oprávněným očekáváním či dobrou vírou; a – možná nejpřiléhavěji řečeno – zda žalobkyně měla v každém okamžiku svůj právní osud ve vlastních rukou, nebo zda byla odkázána na aktivitu žalovaného a na jeho dobrou vůli.

[15] V právním životě jistě existují výjimečné situace, ve kterých soud shledá, že důsledné užití právní normy by mělo v konkrétním případě velmi tvrdé důsledky, a snaží se proto nalézt spravedlivé řešení poněkud „stranou“ zákona; situace žalobkyně k nim ale nepatří.

[16] Odvolání v daňovém řízení nemá zásadně odkladný účinek (§ 109 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu) a platí to i o odvolání proti platebnímu výměru. Tato informace bývá obvyklou součástí poučení obsaženého v platebním výměru a žalobkyně ani netvrdila, že by v jejím případě tato informace chyběla. Dále se v platebních výměrech standardně uvádí, do kdy a na jaký účet má být odvod zaplacen.

[17] Žalobkyně si možná skutečně myslela, že pokud podá odvolání proti platebnímu výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně, lhůta splatnosti pro ni přestává platit a odsouvá se až na dobu po skončení odvolacího řízení. Taková nesprávná úvaha je však stěží omluvitelná – citované ustanovení daňového řádu ji spolehlivě vyvrací a žalobkyně byla již od roku 2012 zastoupena advokátem, který by potřebné právní pravidlo měl znát nebo si jeho praktické důsledky ověřit například dotazem u správního orgánu.

[18] Obsah spisu ale spíše ukazuje na to, že žalobkyně si zkrátka byla jista svou pravdou a tomu přizpůsobila veškeré své kroky. Jak se popisuje v předkládací zprávě pro žalovaného, žalobkyně již 22. 6. 2012 obdržela výzvu k vrácení neoprávněně použité části dotace (174 816 Kč z celkových 200 000 Kč). Na výzvu reagovala žádostí o povolení splátek na dobu dvou let; této žádosti ale poskytovatel dotace nevyhověl rozhodnutím ze dne 18. 7. 2012. Žalobkyně nato požádala o splátky do konce roku 2013, této žádosti bylo vyhověno dne 22. 8. 2012. Poskytovatel dotace připravil dohodu o splátkách, kterou však nakonec žalobkyně odmítla podepsat, protože dospěla k závěru, že rozpočtovou kázeň neporušila. Proto byl v dubnu 2013 vydán platební výměr č. 1 (na odvod za porušení rozpočtové kázně). Žalobkyně proti němu podala odvolání, svou platební povinnost však nesplnila. Odvolání bylo nakonec zamítnuto, stejně jako žaloba proti rozhodnutí o odvolání a konečně i kasační stížnost proti rozsudku, jímž byla zamítnuta žaloba (viz rozsudek NSS ze dne 3. 5. 2018, čj. 10 Afs 176/2017-30).

[19] Není nic špatného na tom, že se žalobkyně důsledně domáhala práva, které jí podle jejího názoru náleželo. Jak už ale poznamenal krajský soud v bodě 17 svého rozsudku, mohla to dělat i po zaplacení částky, která jí byla vyměřena. Kdyby jí soudy daly za pravdu, musel by jí poskytovatel dotace částku vrátit včetně úroku. Pokud ale byla žalobkyně natolik přesvědčena o správnosti svého názoru, že se rozhodla nezaplatit, musí nést i veškeré následky svého rozhodnutí – k nimž podle NSS patří i povinnost zaplatit penále v celé předepsané výši.

pokračování

[20] NSS souhlasí se žalobkyní i s krajským soudem v tom, že rozhodnutí o odvolání nebylo vydáno bez zbytečného odkladu a odvolací řízení bylo vedeno nepřiměřeně dlouho. Ze správního spisu, který měl NSS k dispozici při rozhodování ve věci samotného odvodu, nebylo nijak patrné, že by žalovaný průběžně po dobu tří let činil nezbytné procesní úkony, ostatně ve věci šlo jen o posuzování právních otázek.

[21] Samotná skutečnost, že orgán veřejné moci se v řízení dopustil průtahů, však nemůže přivodit nezákonnost rozhodnutí, které bylo v takovém řízení vydáno; to platí jak pro řízení správní, tak pro řízení soudní. Už ve svém předešlém rozsudku (viz bod [18]) NSS zdůraznil, že za průtahy v řízení může být účastník nanejvýš odškodněn podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

[22] Nálezy Ústavního soudu ve věcech sp. zn. II. ÚS 225/01 a I. ÚS 332/04, které žalobkyně v této souvislosti cituje, jsou nepřiléhavé a nemohou jí nijak prospět. V obou věcech Ústavní soud shledal, že soud či správní orgán zasáhly do ústavně zaručeného práva účastníků na projednání věci bez zbytečných průtahů, a uložil jim, aby v průtazích nepokračovaly a ve věci neprodleně jednaly. Předmětem nyní projednávané věci ale není otázka, zda žalovaný pochybil (svou nečinností) při vedení řízení, ale to, zda průtahy způsobené správním orgánem působí též nezákonnost posléze vydaného rozhodnutí či zda mohou zmírnit (zkrátit) prodlení na straně dlužníka.

[23] NSS je přesvědčen, že to možné není a že ani v případném řízení podle zákona č. 82/1998 Sb. by žalobkyně nemohla uspět, protože tříletá délka prodlení nebyla způsobena průtahy v odvolacím řízení, ale tím, že žalobkyně neuhradila dlužnou částku, která se stala splatnou již v roce 2013. Pokud by žalobkyně splnila svou povinnost stanovenou platebním výměrem č. 1, nemohlo by jakkoli dlouhé odvolací řízení zhoršit její právní postavení.

[24] Tím soud odpovídá i na otázky položené v bodě [14]. Žalobkyně měla už v roce 2012 (viz bod [18] shora) možnost zaplatit dlužnou částku. Této možnosti nevyužila a nesplnila ani platební povinnost uloženou platebním výměrem. Kdykoli během odvolacího řízení mohla dlužnou částku zaplatit i po splatnosti, a ukončit tak stále se zvětšující prodlení; až do zahájení exekučního řízení v červnu 2016 tedy měla věc plně ve svých rukou. Nelze zde shledat ani dobrou víru – ta nemůže být založena na nerespektování platební povinnosti, která vzešla ze standardního rozhodnutí v daňovém řízení.

[25] Proto NSS nesouhlasí s pohledem krajského soudu, který připsal díl odpovědnosti za délku prodlení žalovanému. NSS naopak spatřuje v průtazích na straně žalovaného druhotnou okolnost, která přispěla k vysokému penále jen proto, že to žalobkyně sama dopustila. Stejně tak není namístě vytýkat poskytovateli dotace, že dlužnou částku nevymáhal dříve. Zásada stanovená v § 9 odst. 2 daňového řádu, podle níž správce daně činí úkony nezbytné k tomu, aby osoby plnily své povinnosti, nemůže převážit nad obecnějším pravidlem, podle nějž se dluhy mají platit (a je především věcí dlužníka, aby si to pohlídal).

[26] Krom toho by závazný právní názor krajského soudu byl i prakticky neproveditelný, protože není zřejmé, jak by žalovaný měl hodnotit „podíl“ jednotlivých stran na výši penále. Krajský soud sám to nijak nekonkretizoval (a stěží by bylo možno mechanicky převzít vzorec „každý polovic“, který krajský soud uplatnil při výpočtu nákladů řízení). Žalovaný by ani nemohl porovnávat délku odvolacího řízení v této věci s obvyklou délkou řízení, protože zákon (a podle všeho ani žádný interní normativní pokyn) nestanoví v tomto ohledu žádná bližší vodítka, kromě zcela obecné zásady vyjádřené v § 7 odst. 1 daňového řádu, podle níž správce daně postupuje bez zbytečných průtahů.

[27] Žalovaný v kasační stížnosti správně uvádí, že na výjimečné okolnosti, pro něž by příjemce dotace neměl platit odvod za porušení rozpočtové kázně či penále s ním spojené v plné výši, pamatuje § 22 odst. 14 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který umožňuje tyto platební povinnosti prominout či částečně prominout. O tom však nerozhodují správní orgány v řízení, které se týká vlastního vyměření odvodu či předepsání penále, nýbrž o tom na žádost příjemce dotace rozhoduje poskytovatel dotace (zde Magistrát města České Budějovice) ve zvláštním řízení, jehož zahájení je omezeno zákonnou lhůtou. Ze správního spisu je patrné, že takovou žádost už žalobkyně v minulosti podala, ale neuspěla s ní. NSS tak souhlasí s tím, že ani neodpovídá logice právní úpravy a rozložení pravomocí mezi jednotlivé stupně správního řízení, aby odvolací orgán při rozhodování o penále dospíval k jakési období prominutí penále.

[28] Na závěr NSS připomíná, že ten, jehož žalobě soud vyhověl (rušícím rozsudkem), není oprávněn podat kasační stížnost, a to ani proti souvisejícímu výroku o náhradě nákladů řízení (ostatně kasační stížnost jen proti takovému výroku je nepřípustná podle § 104 odst. 2 soudního řádu správního). Tím méně může takový účastník uplatňovat svůj vlastní kasační petit ve vyjádření ke kasační stížnosti protistrany, jak to dělá žalobkyně.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] NSS tedy zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V novém řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 10. ledna 2019

Ondřej Mrákota
předseda senátu

pokračování