



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové - pobočka v Pardubicích rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Dvořáka a soudců JUDr. Petry Venclové, Ph.D. a JUDr. Aleše Korejtky v právní věci **žalobce: Obec Sebranice, se sídlem Obecní úřad Sebranice, 569 62 Sebranice**, zastoupeného Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou, se sídlem AK v Mohelnici, Olomoucká 36, 789 85 Mohelnice, proti **žalovanému Odvolacímu finančnímu ředitelství se sídlem Masarykova 427/31, 602 Brno**, v řízení o žalobě proti rozhodnutí **Odvolacího finančního ředitelství v Brně č. j. 11066/14/5000-24700-202129**,

t a k t o :

- I. **Žaloba se zamítá.**
- II. **Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému se toto právo nepřiznává.**

O d ů v o d ě n í :

Žalobce se včasnou žalobou domáhal soudního přezkum v záhlaví tohoto rozsudku označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí Finančního úřadu pro Pardubický kraj, tj. platební výměr ze dne 23.1.2014, č.j. 71067/14/2800-04704-603473, jímž vyměřil Finanční úřad pro Pardubický kraj, jako správce daně (dále jen „*správce daně*“) žalobci penále ve výši 1.104.098 Kč za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu ve výši 1.957.000 Kč, vyměřeného platebním výměrem ze dne 18.6.2013, přičemž rozhodnutí o vyměření tohoto odvodu bylo vydáno podle § 139 a § 147 zák. č. 280/2009 Sb., daňový řád, v platném znění (dále jen

„daňový řád“) a podle § 44a odst. 4 písm. a) a § 44a odst. 4 písm. c) zák. č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla“). Žalobu odůvodnil žalobce následujícím způsobem:

Předně namítl, že k porušení dotačních pravidel a k porušení rozpočtové kázně nedošlo, když dotace byla využita přesně v souladu s účelem a smyslem a podmínkami dotace, resp. že její využití *„bylo minimálně v mezích výkladu těchto podmínek, když požadavek na vrácení dotace je požadavkem vybočujícím z mezí správného a spravedlivého správního uvážení. Meze správního uvážení by totiž neměla akcentovat jen formalistický přístup, který „slepě“ sleduje formální podmínky dotace, ale i účel a smysl aplikace daného postupu finančního úřadu ve vztahu ke konkrétnostem daného případu“*. V části II. žaloby, poté konkrétně žalobce namítl, že neporušil dotační pravidla v případě tvrzeného porušení rozpočtové kázně spočívající v úhradě mimo jiné nákladů na parkoviště ve výši 42.513 Kč, přičemž odkázal na § 1 vyhl. č. 132/1998 Sb. a § 20 odst. 5 písm. a) této vyhlášky, podle kterého se stavební pozemek vymezuje tak, aby na něm bylo vyřešeno i umístění parkovacího stání, když žalobce jinak postupovat nemohl, než stavět byty současně s parkovacími místy není de jure ani možné. Podstatné je, že projekt a rozpočet na tato parkovací místa byl od počátku součástí rozpočtu a rozpočet byl poskytovatelem dotace schválen. Rovněž bylo schváleno závěrečné vyúčtování akce, kde *„parkoviště figurovala“*. Vybudování i úhrada byly poskytovatelem dotace akceptovány. Dále žalobce namítl, že *„pokud se jedná o tvrzené porušení rozpočtové kázně spočívající v tom, že obec podminila uzavření smluv o nájmu složením finanční částky na zajištění pohledávek, pak zastáváme názor, že rovněž nedošlo k porušení rozpočtové kázně, resp. že uvedená dotační podmínka je především v rozporu s ustanovením zákona o obcích, které obci ukládají jasné povinnosti, která tato vyžadováním finanční jistiny jednoznačně plnila“*. K této námitce uvedl žalobce právní argumentaci zahrnující citaci zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (§ 38 odst. 1, § 2, § 7) s tím, že dotační podmínky nemohou nikdy zasahovat do výkonu samostatné působnosti obce, v daném případě spočívající ve stanovení podmínek ochrany majetku obce a zajištění řádných plateb nájemného stanovenou finanční jistotou. V této souvislosti poukázal na nový občanský zákoník a na čl. 9 odst. 7 Evropské charty místní samosprávy, podle něhož *„poskytování dotací nelikviduje základní svobodu místních společenství uplatňovat v rámci své působnosti volné uvážení“*. Dotační podmínky zasahují nad rámec zákona samostatné působnosti, přičemž podobný zásah je možný jen na základě zákona a dotační podmínky zákonem nejsou. Navíc obec jednala v daném případě zájmu hospodárnosti, s cílem dosáhnout řádného zajištění využití dotace a její jednání nelze ani v mezích správního uvážení charakterizovat jako jednání proti smyslu a účelu dotace, ale právě naopak. V části III. žaloby uvedl, že porušení rozpočtové kázně je naplněno okamžikem neoprávněného užití prostředků, za to se však nedá považovat výše uvedené skutečnosti, když akce proběhla *„zcela v pořádku“*, kdy obec respektovala znění zákona, jedná se o nepřipustný zásah do výkonu samostatné působnosti a správní uvážení vybočilo ze svých mezí, když účel i obsah poskytnuté dotace byl ve zbytku naplněn. Výklad zvolený vůči žalobci je výkladem příliš formalistickým a restriktivním. Opakoval svoji argumentaci o správním uvážení, odkázal na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97 o jazykovém výkladu jako prvotním přiblížení se k aplikované právní normě. Navrhl, aby žalované rozhodnutí bylo zrušeno.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě v podstatě zopakoval svou argumentaci z žalovaného rozhodnutí a odkázal na toto rozhodnutí. Navrhl, aby žaloba byla zamítnuta.

Předně je nutné zdůraznit, že podle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, v platném znění (dále jen „s.ř.s.“), soud přezkouvává napadené výroky žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. V řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu tedy platí dispoziční zásada. Rozsah přezkumu žalobou napadeného správního rozhodnutí je ve správním soudnictví vymezen žalobními body, jimiž žalobce konkretizuje svá tvrzení ve vztahu k namítanému porušení zákona. Z tohoto důvodu obsah a kvalita žaloby v podstatě předurčuje obsah a kvalitu rozhodnutí soudu (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54, z poslední doby např. rozsudek téhož soudu ze dne 18. 7. 2013, č. j. 9 Afs 35/2012 – 42, oba dostupné na www.nssoud.cz). Žalobce je povinen uvést žalobní námítky v žalobě, soud se nemůže spokojit s odkazem na podání účastníka, které učinil ve správním řízení, např. odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (srov. rozsudek NSS ze dne 28.5.2003, č.j. 5 A 27/2000-49). Uvedení konkrétních žalobních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání, či snad pouhým odkazem na takové podání (srov. rozsudek NSS ze dne 22.1.2007, č.j. 8 Afs 55/2005-74, dále i srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17.2.1995, č.j. 6 A 15/94 39, SP č. 136). Jestliže žalobce v žalobě vytkne napadenému správnímu rozhodnutí vady jen v obecné rovině, aniž by poukázal na zcela konkrétní skutečnosti, v nichž spatřuje pochybení, je zcela dostatečné, pokud se k takto obecným námitkám vyjádří krajský soud jen v obecné rovině. Není totiž úkolem soudů ve správním soudnictví, aby nahrazovaly činnost žalobce při formulaci žalobních námitek a samy je dotvářely. Přezkouvá-li soud žalobou napadené rozhodnutí nad rámec žalobních bodů, překročí rámec přezkumné činnosti vymezený v § 75 odst. 2 s.ř.s., přičemž Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) již v minulosti vyslovil, že „jinou vadou řízení před soudem“ s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé je, pokud krajský soud přezkouvá a poté zruší žalobou napadené správní rozhodnutí z důvodu, který nebyl žalobcem uplatněn jako žalobní bod. Takový postup krajského soudu je nejen popřením dispoziční zásady, kterou je ovládáno správní soudnictví, ale znamená i zásah do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odnímá právo vyjádřit se ke skutkovým a právním otázkám, které vzal soud za určující pro své zrušující rozhodnutí (srov. např. rozsudek NSS ze dne 14.2.2008, č.j. 7Afs 216/2006-63). Určitý průlom do dispoziční zásady ovládající správní soudnictví představuje povinnost soudu vyslovit rozsudkem nicotnost přezkouvávaného správního rozhodnutí bez návrhu (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a povinnost soudu zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, přičemž tato povinnost připadá v úvahu jen v případě, kdy tato vada brání přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. např. rozsudek NSS ze dne 12.12.2003, č.j. 2Ads 33/2003-78, a zejména usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84). Další případy týkající se možnosti tohoto průlomu stanovila judikatura jen v určitých, specifických věcech (např. prekluze v daňovém řízení, zánik odpovědnosti za přestupek uplynutím zákonné lhůty, uplatnění zásady ne bis in idem, aplikace zásady „non-refoulement“, aplikace právního předpisu či ustanovení, které na věc nedopadají – avšak to jen při splnění předpokladů stanovených v judikátu NSS ze dne 28.7.2009, č.j. 8 Afs 51/2007-87, v bezpečnostním řízení týkajícím se utajovaných informací – srov. rozsudek NSS ze dne 25.11.2011, č.j. 7 As 31/2011-101). Rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 8.3.2011, č.j. 7 Azs 79/2009-84, dále judikoval, že krajský soud je oprávněn dále zrušit rozhodnutí správního orgánu pro vady řízení uvedené v § 76 odst. 1 s.ř.s., tj. ex officio, v případě, pokud tyto vady brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, byť je žalobce výslovně v žalobě nenamítl (tj. jedná se o případy, kdy rozhodnutí není schopno přezkumu z hlediska žalobních námitek, přičemž tato vadnost a nemožnost podrobit rozhodnutí zkoumání musí být zjevná buď ze spisu či z jeho absence nebo z rozhodnutí

samotného, pokud bude postrádat srozumitelnost či důvody v takové míře, že vylučuje zkoumání důvodnosti žaloby, anebo ji soud sezná na základě jiných rozhodných skutečností, jež se dostanou do jeho sféry). Konečně, dle názoru krajského soudu, výjimkou z této zásady bude i případ, kdy se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod ze strany správního orgánu, které nebude předmětem žalobních námitek. Důvodem pro tuto výjimku je skutečnost, že ust. § 75 odst. 2 s.ř.s. představuje normu procesněprávní, a pokud se bude jednat o porušení hmotněprávního ustanovení Listiny základních práv a svobod, tak je třeba připomenout, že smysl procesních norem spočívá ve vytváření mechanismů k ochraně hmotného práva. Procesní normy nelze vnímat jako samoučelné, a tím spíše nemohou představovat překážku pro aplikaci ústavně zaručené hmotněprávní normy. Proto může v takovém případě krajský soud aplikovat hmotněprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod i za situace, kdy žalobce tuto námitku v žalobě vůbec neuplatnil (podle rozsudku NSS ze dne 13. 6. 2008, sp. zn. 2 As 9/2008, který sice se vztahoval ke kasační stížnosti, ale lze jej argumentum a simili aplikovat i v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, neboť základní úvaha aplikovaná v tomto případě je použitelná i v tomto řízení).

Na tomto místě soud považuje za vhodné připomenout, že ačkoliv je povinností orgánů veřejné moci svá rozhodnutí řádně odůvodnit, nelze tuto povinnost interpretovat jako požadavek detailní odpovědi na každou námitku (ve vztahu k soudům srov. např. odst. 61 rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Van de Hurk v. Nizozemí). Nadto je třeba si uvědomit, že orgán veřejné moci na určitou námitku může reagovat i tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní. Tím se s námitkami účastníka řízení vždy - minimálně implicitně - vypořádá. Nelze proto bez dalšího uzavřít, že absence odpovědi na ten či onen argument žalobce v odůvodnění žalovaného rozhodnutí (či rozhodnutí soudu) způsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Takovýto přístup by totiž mohl vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním důsledkům a k porušení zásady efektivní a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán (či následně správní soud) vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13).

Zároveň je nutné dodat, že rozsah reakce soudu na konkrétní námitky je co do šíře odůvodnění spjat s otázkou hledání míry (proto zpravidla postačuje, jsou-li vypořádány alespoň základní námitky účastníka řízení /srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9Afs 70/2008 – 13, dostupný na www.nssoud.cz/), případně (za podmínek tomu přiměřeného kontextu) i s akceptací odpovědi implicitní (což připouští i Ústavní soud – srov. např. usnesení ze dne 18. 11. 2011, sp. zn. II. ÚS 2774/09 /odstavec 4 odůvodnění/, usnesení ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. II. ÚS 609/10 /odstavec 5 odůvodnění/, usnesení ze dne 7. 5. 2009, II. ÚS 515/09 /odstavec 6 odůvodnění/, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011 – 72, dostupný na www.nssoud.cz atd.) - tzn., že na určitou námitku lze reagovat i (např.) tak, že v odůvodnění svého rozhodnutí soud prezentuje od názoru žalobce odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní tak, že toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí. Ústavní soud v této souvislosti konstatoval: „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (srov. náleze ze dne 12. 2.

2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68; srov. obdobně též rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2013, č. j. 8 Afs 41/2012 - 50, bod 21, nebo ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 Afs 44/2013 - 30, bod 41, popř. ze dne 3. 7. 2013, č. j. 1 As 17/2013 - 50, bod 17). Ostatně i Ústavní soud v případě, že námitky stěžovatelů nejsou způsobilé změnit výrok rozhodnutí, tyto nevypořádává (srov. např. bod 24. nálezu 28. 5. 2009, sp. zn. II. ÚS 2029/08; Ústavní soud zde uvedl: „*Ústavní soud se nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky, protože by rozhodnutí o nich nebylo způsobilé změnit výrok.*“), neboť si je plně vědom toho, že požadavky kladené na orgány veřejné moci - pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů - nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly.

K tomu lze ještě uvést, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že krajský soud je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, když jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3.4.2014, č.j. 7 As 126/2013-19).

Soud dodává, že není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může soud v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130 publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012 - 47, všechny dostupné na www.nssoud.cz).

V uvedené souvislosti je tedy dále nutné se zabývat tím, co vlastně lze rozumět pod žalobním bodem, v jehož mezích je povinen krajský soud přezkoumávat žalované rozhodnutí. K tomu, aby soud mohl meritorně žalobu projednat v mezích žalobních bodů, je totiž třeba, aby žalobce konkrétně v žalobě uvedl, z jakých skutkových a právních důvodů považuje napadané výroky rozhodnutí za nezákonné (§ 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s.). Obecné tvrzení o rozporu žalovaného rozhodnutí s právními předpisy není vůbec způsobilým žalobním bodem k tomu, aby soud se takovým obecným tvrzením zabýval a sám ex officio za žalobce vyhledával konkrétní skutkové a právní důvody, které by svědčily o rozporu žalovaného rozhodnutí s právními předpisy. Je totiž čistě věcí žalobce, který v souladu s dispoziční zásadou ovládající řízení před správním soudem, v duchu zásady „*každý, necht' si střeží svá práva sám*“, uvedl v žalobě konkrétní skutečnosti, které by svědčily o nezákonnosti žalovaného rozhodnutí. To jest žalobce je povinen uvést konkrétní právní argumentaci tak, aby bylo zřejmé, z jakých skutkových a právních důvodů konkrétně vymezených považuje žalobce napadané výroky jednotlivých rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné, přičemž žalobní námitky musí být ve vztahu k projednávané věci a ve vztahu k žalobci individualizované, tj. nikoliv v obecné formě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.10.2004, č.j. 4Azs 149/2004-52). Za žalobní bod nelze ani považovat pouhý výčet zákonných ustanovení, která měla být dle žaloby porušena, aniž by k tomu byla uvedena další skutková konkretizace (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 20.12.2005, č.j. 2 Azs 92/2005-58). Navíc soud není povinen vyhledávat ve správním spise argumenty svědčící uplatněným žalobním bodům (srov. odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2006, č. j. 7Afs 127/2005-62).

Nejvyšší správní soud setrvale judikuje, že ustanovení § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ukládá žalobci povinnost uvést v žalobě konkrétní skutková tvrzení, individualizovaná ve vztahu k žalobci a k projednávané věci, a právní argumentaci, z nichž plyne, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Soud není povinen ani oprávněn sám vyhledávat možné nezákonnosti správního aktu a nepostačí proto, vytýká-li žaloba obecně, že zákon byl porušen a obecně odkazuje k zákonným ustanovením, nebo vytýká-li vadnost řízení, aniž by zároveň poukazovala na konkrétní skutečnosti, z nichž je takové tvrzení dovozováno (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2005, čj. 2 Azs 92/2005 57, publikovaný pod č. 835/2006 Sb. NSS, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2005, čj. 8 Azs 52/2005 56, a ze dne 22. 4. 2004, čj. 6 Azs 22/2004 42).

Nejvyšší správní soud proto ke své dosavadní argumentaci doplňuje, že uvedení konkrétních žalobních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání, či snad pouhým odkazem na takové podání. Žalobce je povinen jím spatřované důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí správního orgánu v žalobě explicitně uvést a vymezit tak rozsah soudní kontroly správního rozhodnutí (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 2. 1995, čj. 6 A 15/94 39, SP č. 136, rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Afs 55/2005-74).

Jinými slovy, projednatelným žalobním bodem ve správním soudnictví je pouze takový, jenž obsahuje individualizovaná skutková tvrzení doprovázená konkrétní právní argumentací, z níž by bylo zřejmé, z jakých důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí žalovaného za nezákonné nebo nicotné. Jestliže jsou žalobní body formulovány natolik obecně a vágně, že jsou pouhou parafrází zákonného textu, nelze je za řádné žalobní body považovat (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.5.2007, čj. 8As 43/2006-74). Žalobní body tedy musí obsahovat individualizovaná skutková tvrzení doprovázená konkrétní právní argumentací, přičemž líčení skutkových okolností v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých obvyklých nezákonností, k nimž při vyřizování věci určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností, jednoznačně odlišitelným popisem. V rámci uvedené dispoziční zásady totiž je žalobce povinen vyličit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti, přičemž právní náhled na věc se nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. Pokud by žalobce odkazoval pouze na okolnosti, jež jsou popsány či jinak zachyceny ve správním spise, nemůže se jednat o pouhý obecný typový odkaz na spis či jeho část, nýbrž se musí jednat o odkazu na konkrétní skutkové děje či okolnosti ve spisu zachycené, a to tak, aby byly zřetelně odlišitelné od jiných skutkových dějů či okolností obdobné povahy a aby bylo patrné, jaké aspekty těchto dějů či okolností považuje žalobce za základ jím tvrzené nezákonnosti (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20.12.2005, čj. 2Azs 92/2005-58).

Soud není povinen ani oprávněn za žalobce domýšlet, jakými konkrétními kroky mělo dojít k porušení žalobcem namítaných právních ustanovení, z jakých konkrétních důvodů pokládá žalobce žalované rozhodnutí za nesrozumitelné a neřádně odůvodněné, jaké zákonné

podmínky nebyly splněny pro prodloužení zajištění a jaké konkrétní skutečnosti svědčí o neoprávněném zásahu do žalobcova práva. V tomto ohledu soud poukazuje na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24.8.2010 č.j. 4 As 3/2008-78, v němž je mimo jiné uvedeno: „*Smyslem uvedení žalobních bodů (§ 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s.) je jednoznačné ustanovení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným, nicméně srozumitelným a jednoznačným, vymezením skutkových a právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věcí zabývat.....míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se žalobci u soudu dostane. Čím je žalobní bod, byť i vyhovující, obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej. Není naprosto namístě, aby soud za žalobce spekulativně domýšlel další argumenty či vybíral z reality skutečnosti, které žalobu podporují. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta.*“

Dále platí, že samu okolnost, že soud nepřisvědčil argumentaci účastníka řízení, nelze bez dalšího považovat za porušení jeho práv. Právo na spravedlivý proces nelze vykládat tak, že jde o právo jednotlivce na vyhovění jeho návrhu či na rozhodnutí v jeho prospěch (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. III. ÚS 2773/11, dostupné /stejně jako další níže citovaná rozhodnutí Ústavního soudu/ na <http://nalus.usoud.cz>).

Krajský soud se tedy ve smyslu zmíněné judikatury nejprve zabýval otázkou, zda existuje některá z výše zmíněných výjimek ve vztahu k aplikaci dispoziční zásady, tj. zda je dán důvod pro to, aby soud aplikoval některou z výše uvedených výjimek. V této souvislosti dospěl krajský soud k závěru, že žalované rozhodnutí netrpí vadou uvedenou v ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., žalované rozhodnutí není nicotné (§ 76 odst. 2 s.ř.s.) a rovněž se nejedná o zmíněné další případy průlomu do dispoziční zásady. Proto se krajský soud dále zaměřil na přezkoumání žalovaného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.).

Ve správním soudnictví nevykonávají soudy činnost správních orgánů, když při přezkumu žalovaných rozhodnutí vychází z dispoziční zásady, tedy přezkoumávají žalované rozhodnutí jen v mezích žalobních bodů (s výše zmíněnými výjimkami). Ostatně to plyne přímo i z ust. § 75 odst. 2 s.ř.s., podle něhož soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů, přičemž z dispoziční zásady ovládající správní soudnictví vyplývá, že žalobce je povinen v žalobě vymezit žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné (§ 71 odst. 1 písm. d) s.ř.s.). Ostatně se jedná o již starou, ale stále aktuální procesní zásadu „*iudex ne eat ultra petita partium*“. Není povinností ani právem soudu dohledávat na místo žalobce skutkové a právní důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí, když povinnost uvést žalobní body v žalobě je povinností žalobce a pokud by soud formuloval žalobní body za žalobce, ocitl by se v pozici žalobcova advokáta (srov. již výše citovaný rozsudek NSS ze dne 24.8.2010, č.j. 4As 3/2008-78). Rovněž je nutné opětovně z výše uvedené argumentace soudu zdůraznit to, že žalobce je povinen jím spatřované důvody nezákonnosti napadeného rozhodnutí správního orgánu v žalobě explicitně uvést a vymezit tak rozsah soudní kontroly správního rozhodnutí, přičemž podle konstantní soudní judikatury NSS uvedení konkrétních žalobních námitek nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání a rovněž tak nepostačuje pro přezkum rozhodnutí správního orgánu pouhý odkaz na odvolání (srov. např. rozsudek NSS ze dne 22.1.2007, č.j. 8Afs 55/2005-74,

dále např. rozsudek NSS ze dne 30.4.2012, č.j. 4As 5/2012-22, či rozsudek ze dne 29.11.2012, č.j. 5As 117/2011-223, nebo rozsudek NSS ze dne 13.12.2005, č.j. 2Afs 26/2005-114). Uvedené závěry jsou ostatně naprosto logické. Jestliže se totiž s odvolacími námitkami již přezkoumatelným a srozumitelným způsobem vypořádal žalovaný a žalobce pouze v žalobě odkázal na toto odvolání, tak v podstatě pouze zopakoval námitky vznesené již ve správním řízení, se kterými se již vypořádal žalovaný správní orgán. Předmětem soudního přezkumu však není přezkum rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, ale předmětem přezkumu je rozhodnutí žalovaného, které tvoří v dané věci s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně jeden celek, čili pokud žalobce neuvedl konkrétní skutkové a právní důvody, týkající se toho, jakým způsobem a zda i v souladu s platnou právní úpravou se vypořádal žalovaný s těmito odvolacími námitkami, tak by musel v podstatě soud sám ex officio zkoumat zákonnost rozhodnutí žalovaného v části, ve které se s těmito námitkami žalovaný vypořádal. To by však musel za žalobce vyhledávat konkrétní skutková a právní tvrzení směřující proti této argumentaci žalovaného, což rozhodně soudu ve správním soudnictví nepřísluší (viz výše zmíněná dispoziční zásada).

Porovnáním obsahu žaloby a odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně soud zjistil, že žalobce v podstatě zopakoval odvolací námitky v žalobě, čili že žaloba je totožná s obsahem tohoto odvolání. S těmito odvolacími námitkami se přezkoumatelným a srozumitelným způsobem vypořádal žalovaný v žalovaném rozhodnutí, přičemž žalobce žádnou konkrétní věcnou námitkou nezpochybnil závěry žalovaného uvedené k těmto odvolacím námitkám v žalovaném rozhodnutí. Jak krajský soud výše uvedl, soud ve správním soudnictví nemůže vyhledávat konkrétní skutková a právní tvrzení směřující proti této argumentaci žalovaného, neboť předmětem soudního přezkumu je žalované rozhodnutí, které tvoří s rozhodnutím správního orgánu I. stupně jeden celek. A právě již v žalovaném rozhodnutí jsou obsaženy právní závěry včetně příslušné argumentace k námitkám, které žalobce v žalobě uplatnil stejným způsobem jako v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Pokud by soud sám ex officio (tj. nad rámec své zákonné povinnosti s uvedenými výjimkami, např. zrušení žalovaného rozhodnutí ex officio pro nepřezkoumatelnost a nesrozumitelnost žalovaného rozhodnutí – viz argumentace soudu výše) sám za žalobce vymýšlel skutkové a právní důvody nezákonnosti žalovaného rozhodnutí, čili nezákonnosti právních závěrů žalovaného vztahujících se k těmto opakovaným námitkám obsažených již v odvolání, se kterými se srozumitelným a přezkoumatelným způsobem žalovaný vypořádal, tak by se soud ve správním soudnictví stal v podstatě žalobcovým advokátem a musel by ignorovat zmíněnou dispoziční zásadu. I kdyby krajský soud věcně nesouhlasil s uvedenými právními závěry obsaženými v žalovaném rozhodnutí, které žalovaný uvedl k těmto odvolacím námitkám, tak by v podstatě musel spekulativně domýšlet argumenty či vybírat z reality skutečnosti, které žalobu podporují (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24.8.2010, č.j. 4As 3/2008-78). Proto v dané věci soud nebyl povinen a ani oprávněn opětovně se s těmito námitkami věcně zabývat, když žalované rozhodnutí tuto věcnou argumentaci obsahuje, přičemž je žalované rozhodnutí přezkoumatelné a srozumitelné. Již výše uvedené závěry by samy o sobě bez dalšího postačovaly k zamítnutí žaloby.

Jak vyplývá z žaloby a z odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, žalobce uplatnil v odvolání věcné námitky, které však směřovaly proti rozhodnutí o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. Žalovaný k nim uvedl tento závěr:

Ke skutečnosti, že odvolatel v odvolání proti platebnímu výměru na penále směřuje námitky proti stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně, odvolací orgán cituje z rozsudku nejvyššího správního soudu ze dne 9.1.2013, č.j. 9Afs 4/2012-30, www.nssoud.cz: „Uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně a předepsání penále za prodlení s odvodem za prošení rozpočtové kázně spolu sice vzájemně souvisí, jde však o dvě samostatná rozhodnutí správce daně, proti kterým se lze bránit samostatnými odvoláními a žalobami, případně i kasačními stížnostmi. Daná samostatnost se projevuje též v okruhu námitek, jejichž posouzení má význam v tom, kterém je řízení. Při přezkumu rozhodnutí o sdělení penále nelze posuzovat námitky týkající se otázek, 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. Opačný postup by mohl vést k odlišným závěrům v každém z těchto řízení. Rozsah přezkumu platebního výměru na penále odvolacím orgánem i soudem je tedy oproti přezkumu platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně limitován a je zaměřen zejména na posouzení, zda penále mělo být vůbec předepsáno, zda bylo ve správné výši a za relevantní dobu. K uvedenému srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1.8.2011, č.j. 8Afs 6/2011-86, a ze dne 11.6.2009, č.j. 1Afs 47/2009-45.

Odvolací orgán konstatuje v návaznosti na výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu a zákonnou úpravu penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně stanovenou v rozpočtových pravidlech, že prověřil zákonnost a správnost odvoláním napadeného platebního výměru na penále a nezjistil žádné pochybení Finančního úřadu pro Pardubický kraj – penále bylo předepsáno oprávněně, ve správné výši a za relevantní dobu. Bylo vypočteno dle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel ve výši 1 promile ode dne, kdy došlo k prošení rozpočtové kázně do dne, kdy byly prostředky odvedeny. Výpočet penále uvedený v příloze č. 1 platebního výměru na penále je správný. Námitka rozporu s dobrými mravy je nedůvodná, neboť penále bylo uloženo v souladu se zákonnou úpravou. K údajnému formalistickému přístupu odvolací orgán sděluje, že na postupu podle zákonné úpravy není nic zbytečně formalistického. K námitce, že k prodlení nemohlo fakticky dojít 17.1.2014 potvrdil porušení rozpočtové kázně, ke kterému došlo okamžikem, kdy nastaly skutečnosti toto porušení zakládající. Odvod za porušení rozpočtové kázně je porušitel podle § 44a odst. 3 rozpočtových pravidel povinen provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu a je podle § 44a odst. 8 rozpočtových pravidel v prodlení až do provedení odvodu. Jak sám odvolatel uznává, správce daně nemohl jinak než poté, co platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně nabyl právní moci, vydat i platební výměr na penále za prodlení s tímto odvodem. Rozpočtová pravidla v tomto směru nepřipouštějí správní úvahu ve vztahu ke konkrétnostem daného případu, jak se domnívá odvolatel. Námitkami proti stanovení odvodu do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně se odvolací orgán v tomto rozhodnutí o odvolání proti platebnímu výměru na penále dále nezabývá z důvodů popsanych ve výše uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu. Odvolatel měl zákonnou možnost odvolat se proti platebnímu výměru na odvod do státního rozpočtu za porušení rozpočtové kázně, které využil a odvolal se. Rozhodnutím Odvolacího finančního ředitelství bylo odvolání zamítnuto. Prominutí nebo snížení penále je jiným institutem, který má daňový subjekt možnost využít, a jak uvádí v odvolání, využil ho.“

Žalobce zřejmě nepochopil podstatu uvedeného citovaného závěru žalovaného (se kterým se soud plně ztotožňuje a odkazuje na něj), když odvolací námitky „překopíroval“ do žaloby. V podstatě tak nereagoval na zcela jasný závěr žalovaného, ve kterém se žalovaný

vypořádal s těmito námitkami tak, že směřují proti rozhodnutí o vyměření odvodu, které bylo však předmětem jiného správního řízení a v řízení o uložení penále se jimi již nelze zabývat (srov. i žalovaným citované rozsudky NSS ze dne 1.8.2011, č.j. 8 Afs 6/2011-86 a ze dne 11.6.2009, č.j. 1 Afs 47/2009-45, viz výše). Za této situace není povinen soud si sám sobě ex officio vymezit námitky proti uvedenému závěru žalovaného a nahrazovat tak činnost žalobcova advokáta, když je povinen respektovat dispoziční zásadu. Proto soud jen konstatoval, že se plně ztotožnil s názorem žalovaného výše citovaným a musel žalobu jako nedůvodnou zamítnout (§78 odst. 7 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 s.ř.s., když neúspěšný žalobce neměl právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému soud toto právo nepřiznal, když mu podle obsahu spisu žádné náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í :

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 nejblíže 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.

V Pardubicích dne 4. listopadu 2014

JUDr. Jan Dvořák v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Vladimíra Pichová