



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobkyně: **Krajská zdravotní, a. s.**, se sídlem Sociální péče 3316/12A, Ústí nad Labem, zastoupená JUDr. Karlem Křížem, advokátem se sídlem Štefánikovo náměstí 1702/18, Chomutov, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5. 8. 2015, č. j. 15 Af 68/2013 - 56,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni **s e v r a c í** soudní poplatek ve výši 1.000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Karla Kříže, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 5. 8. 2015, č. j. 15 Af 68/2013 - 56, zamítl žalobu podanou žalobkyní (dále jen „stěžovatelka“) proti rozhodnutí ministerstva financí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 16. 1. 2013, č. j. MF-85663/2012/55-124, kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „správce daně“) ze dne 10. 7. 2012, č. j. RRSZ 9141/2012 (dále jen „platební výměr“), jímž byla stěžovatelce uložena povinnost zaplatit odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 33.142.763 Kč (dále jen „odvod“) podle ust. § 22 zákona č. 250/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“).

Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že soudní přezkum není všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů a s ohledem na ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. je vždy na osobě dotčené rozhodnutím, jaká pochybení správních orgánů označí za podstatná. Dále odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, který se týkal rozsahu přezkumu správních rozhodnutí. Jelikož stěžovatelka vymezila v žalobě pouze jeden žalobní bod, v němž namítala, že jediným důvodem pro vydání napadeného rozhodnutí a platebního výměru bylo podle jejího názoru nepravomocné rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. 4. 2011, č. j. ÚOHS-S489/2010/VZ-2428/2011/510/KČe (dále jen „rozhodnutí ÚOHS“), jímž byla uznána vinnou ze spáchání správního deliktu, zabýval se krajský soud posouzením pouze této žalobní námítky. Nejprve zdůraznil, že rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně tvoří jeden celek a případná absence odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně může být zhojena rozhodnutím odvolacího orgánu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 - 80, a ze dne 26. 3. 2008, č. j. 9 As 64/2007 - 98). Krajský soud následně zrekapituloval napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že uplatněná žalobní námitka není důvodná, neboť ministerstvo v napadeném rozhodnutí doplnilo odůvodnění platebního výměru o rozbor článků smlouvy č. CZ.1.09/1.3.00/10.00162 o poskytnutí dotace z rozpočtových prostředků Regionální rady soudržnosti Severozápad ze dne 3. 11. 2008 (dále jen „smlouva“) a ustanovení Příručky pro žadatele a Příručky pro příjemce, které porušila stěžovatelka svým jednáním spočívajícím v tom, že v rozporu s ust. § 6 a § 40 odst. 6 zákona č. 137/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), při provedení úpravy v uveřejněném vyhlášení zakázky neprodloužila lhůtu pro podání žádostí o účast v zadávacím řízení nebo lhůtu pro podání nabídek.

Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatelka nerozporovala závěry krajského soudu, že rozhodnutí správního orgánu I. a II. stupně tvoří jeden celek a že ministerstvo mohlo doplnit odůvodnění platebního výměru o další důvody. S ohledem na zásadu jednoty správního řízení a kumulaci důvodů pro uložení odvodu však podle jejího názoru bylo ministerstvo povinno určit váhu těchto jednotlivých důvodů v napadeném rozhodnutí. V této souvislosti odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, a ust. § 22 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech. Jelikož následně bylo rozhodnutí ÚOHS zrušeno, odpadl tím jeden z důvodů uložení odvodu a bylo nutné napadené rozhodnutí rovněž zrušit. Pokud tak krajský soud neučinil, přisvojil si pravomoc určovat váhu důvodů uložení odvodu, což mu nepřislušelo. Krajský soud bez ohledu na skutečnost, že odpadl jeden z důvodů pro uložení odvodu, neuvedl, proč k uložení odvodu postačily jiné důvody uvedené ministerstvem, čímž zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností. Krajský soud se svým postupem podle stěžovatelky v tomto ohledu odchyloval od rozsudků Nejvyššího správního soudu týkajících se zásady jednoty správního řízení, a tudíž porušil její ústavně zaručená práva (nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 1999, sp. zn. III. ÚS 224/98). Dále namítla, že pokud ministerstvo dospělo ke zcela jiným závěrům než správní orgán I. stupně, pak to bylo důvodem pro kasaci rozhodnutí nebo alespoň pro otevření prostoru pro vyjádření účastníků. Jinak se jednalo o rozhodnutí překvapivé, jež neobstojí z hlediska kontroly

pokračování

ústavnosti (viz nálezy Ústavního soudu týkající se dvojinstančnosti řízení ze dne 5. 9. 2012, sp. zn. II. ÚS 1835/12, ze dne 24. 9. 1998, sp. zn. III. ÚS 139/98, ze dne 15. 9. 2004, sp. zn. I. ÚS 220/04, ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. II. ÚS 523/02, ze dne 14. 1. 2008, I. ÚS 822/06, ze dne 22. 10. 2008, sp. zn. I. ÚS 129/06, a ze dne 19. 4. 2007, sp. zn. II. ÚS 349/05, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, č. j. 2 Afs 143/2004-105). Pro výše uvedenou vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit podle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Stěžovatelka v tomto kontextu poukázala na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2003, č. j. 2 Azs 23/2003 - 39, ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 Afs 37/2004 - 41, ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39, a nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. IV. ÚS 493/06). Další vady v postupu ministerstva spatřovala stěžovatelka v tom, že s ohledem na ust. § 57 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), nebylo oprávněno učinit si úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá. Ministerstvo tím, že označilo jednání stěžovatelky, jež je předmětem rozhodování o deliktu v jiném řízení, za protiprávní, obešlo uvedené ustanovení správního řádu, ačkoliv bylo povinno správní řízení přerušit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 6. 2011, č. j. 6 Ads 23/2011 - 60). Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Současně navrhla přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že se plně ztotožňuje s napadeným rozsudkem. K námitce stěžovatelky, že v napadeném rozhodnutí nebyla uvedena váha jednotlivých důvodů pro uložení odvodu, ministerstvo odkázalo na ust. § 22 zákona o rozpočtových pravidlech, ze kterého dovodilo, že určení váhy jednotlivých důvodů by bylo v dané věci bezpředmětné. Byla-li namítaná nepřezkoumatelnost rozsudku, považuje ho za dostatečně odůvodněný, je z něj zřejmé, jak se krajský soud vypořádal s argumenty stěžovatelky, podle které právní normy rozhodoval i jakými úvahami se při rozhodování řídil. K žalobní námitce, že dospělo ke zcela jiným závěrům než správní orgán I. stupně, ministerstvo uvedlo, že v souladu s ust. § 114 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), se rozsah přezkumu řídil kombinací zásady dispoziční a principu revizního, jenž mu umožnil odchýlit se od rozhodnutí správce daně. V odvolacím řízení vycházelo pouze z důkazních prostředků obsažených ve správním spise, na základě kterých dospělo k závěru, že stěžovatelka porušila ustanovení smlouvy a dalších dokumentů. Povinnost seznámit stěžovatelku se zjištěnými důkazy a skutečnostmi by ministerstvo mělo pouze za podmínek obsažených v ust. § 115 odst. 2 daňového řádu. Ministerstvo dále uvedlo, že nerozhodovalo v odvolacím řízení o správním deliktu podle zákona o veřejných zakázkách, ale o porušení rozpočtové kázně podle zákona o rozpočtových pravidlech. Neporušilo proto ust. § 99 odst. 2 daňového řádu. Dále navrhlo, aby mu v případě úspěchu ve věci byla přiznána náhrada nákladu řízení v paušální částce 300 Kč ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ust. § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). K návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ministerstvo uvedlo, že pokud by mu bylo vyhověno, bylo by to v rozporu s veřejným zájmem ve smyslu ust. § 73 odst. 2 s. ř. s. Proto navrhlo, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a nepřiznal jí odkladný účinek.

Stěžovatelka na vyjádření ministerstva reagovala podáním, ve kterém navrhla přerušení řízení o kasační stížnosti podle ust. § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. z důvodu, že podala žádost o obnovu řízení ve věci rozhodnutí ministerstva ze dne 16. 1. 2013, která byla zamítnuta, stejně jako jí podaný rozklad. Proti rozhodnutí o rozkladu podala žalobu, o které nebylo dosud rozhodnuto. Stěžovatelka dále uvedla, že v případě nepřerušení řízení o kasační stížnosti setrvává na svých názorech uvedených v kasační stížnosti a tyto zčásti zopakovala.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, a přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Vzhledem k tomu, že stěžovatelka v kasační stížnosti namítala nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, Nejvyšší správní soud se zabýval nejprve tímto stížním důvodem. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku byla namítána důvodně.

Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudků krajských soudů vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle ust. § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že *„odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena“*. Také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, uvedl, že pokud *„z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“*. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze *„za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.“*

pokračování

V daném případě není napadený rozsudek podle názoru Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu krajský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Je z něj rovněž patrné, z jakých důvodů se krajský soud zabýval pouze jedinou žalobní námitkou stěžovatelky a proč ji považoval za nedůvodnou. V tomto ohledu správně odkázal na zásady soudního přezkumu a judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se kvality žalobních bodů a stejně tak na judikaturu týkající se zásady jednoty správního řízení. Navazující závěry krajského soudu vyplývající z rekapitulace správního spisu jsou srozumitelné a logické. Proto Nejvyšší správní soud mohl v rámci stížních bodů věcně přezkoumat napadený rozsudek.

Stěžovatelka nerozporovala závěry krajského soudu týkající se jediné žalobní námitky, tj. nezpochybnila ani zásadu jednoty správního řízení, na kterou v odůvodnění odkázal krajský soud, ani závěr, že ministerstvo uvedlo i jiné důvody pro uložení odvodu. Tvrdila pouze, že ministerstvo bylo povinno v napadeném rozhodnutí určit váhu jednotlivých důvodů pro uložení odvodu a odpadl-li následně jeden z těchto důvodů a krajský soud napadené rozhodnutí nezrušil, přisvojil si neoprávněně pravomoc určovat váhu důvodů uložení odvodu.

Podle ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. není kasační stížnost přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v ust. § 103 s. ř. s. nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak činit mohl. Citované ustanovení nesleduje restriktci práv fyzických a právnických osob na přístup k soudní ochraně, ale zachování kasačního charakteru řízení o kasační stížnosti. Po aktivně legitimovaných účastnících předcházejícího žalobního řízení lze spravedlivě žádat, aby v souladu s principem *vigilantibus iura* uplatnili veškeré důvody nezákonnosti správního rozhodnutí již v řízení o žalobě, jestliže tak učinit mohli. Pokud tak neučiní, je legitimní, že z hlediska možnosti uplatnění argumentace v dalším řízení ponesou případné nepříznivé následky s tím spojené (srv. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 - 155, publ. pod č. 1743/2009 Sb. NSS a dostupný na www.nssoud.cz). Stěžovatelka v kasační stížnosti odkázala na zásadu jednoty správního řízení a uvedla, že došlo ke kumulaci důvodů pro uložení odvodu. Vědoma si této skutečnosti, měla již v žalobě brojit proti všem důvodům uložení odvodu, resp. již v žalobě mohla, a měla, namítat tvrzené pochybení ministerstva spočívající v neurčení váhy jednotlivých důvodů pro uložení odvodu. Žaloba však neobsahuje v tomto směru žádnou argumentaci. Jelikož stěžovatelce nic nebránilo, aby tuto námitku v žalobě uplatnila, jedná se o nepřípustnou stížní námitku ve smyslu ust. § 104 odst. 4 s. ř. s.

Dále stěžovatelka namítla, že řízení před ministerstvem bylo zatíženo takovými vadami, ke kterým měl krajský soud přihlédnout z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že jestliže účastník v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nenamítá vady řízení uvedené v ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., soud přihlédne z úřední povinnosti k existenci takových vad jen za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň se jedná o vady takového charakteru a takové závažnosti, že brání přezkoumání napadeného rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů. Mezi takové vady patří např. zánik odpovědnosti za přestupek, neuvedení řádného popisu skutku do výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu a jiné zásadní vady (srv. rozsudky

Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2003, č. j. 2 Azs 23/2003 - 39, publ. pod č. 272/2004 Sb. NSS, ze dne 20. 10. 2004, č. j. 1 Afs 37/2004 - 41, ze dne 16. 12. 2004, č. j. 2 As 21/2004 - 67, ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 57/2004 - 39, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, všechna dostupná na www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud se proto zabýval otázkou, zda stěžovatelkou uváděné vady lze podřadit pod ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

Stěžovatelka v této souvislosti konkrétně namítala, že krajský soud měl rozhodnutí ministerstva zrušit již z toho důvodu, že dospělo v napadeném rozhodnutí k jiným závěrům než správce daně, a proto mělo povinnost umožnit stěžovateli vyjádřit se, jinak se jednalo o rozhodnutí překvapivé, jež neobstojí z hlediska kontroly ústavnosti.

Podle ust. § 22 odst. 13 zákona o rozpočtových pravidlech se při správě odvodů a penále podle odstavců 7 a 9 postupuje podle zákona upravujícího správu daní. Zákonem upravujícím správu daní byl v době vydání platebního výměru daňový řád.

Podle ust. § 115 odst. 2 daňového řádu provádí-li odvolací orgán v rámci odvolacího řízení dokazování, seznámí před vydáním rozhodnutí o odvolání odvolatele se zjištěnými skutečnostmi a důkazy, které je prokazují, a umožní mu, aby se k nim ve stanovené lhůtě vyjádřil, popřípadě navrhl provedení dalších důkazních prostředků. Obdobně postupuje odvolací orgán i v případě, kdy dospěje k odlišnému právnímu názoru, než správce daně prvního stupně, a tato změna by ovlivnila rozhodnutí v neprospěch odvolatele.

Protože v daném případě nebyly v odvolacím řízení provedeny žádné nové důkazy, nebylo třeba ve smyslu ust. § 115 odst. 2 věta první daňového řádu seznamovat stěžovatelku se zjištěnými skutečnostmi a důkazy (srv. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 1 Afs 99/2012 - 52). Ministerstvo vycházelo pouze z obsahu správního spisu, což ostatně stěžovatelka ani nerozporovala. Nejedná se ani o situaci předvídanou v ust. § 115 odst. 2 věta druhá daňového řádu, jelikož skutečnost, že ministerstvo se odlišilo od právního názoru správce daně v tom ohledu, že kromě důvodu spočívajícího v existenci rozhodnutí ÚOHS přidalo ještě další důvody podporující závěr o porušení rozpočtové kázně, neovlivnila napadené rozhodnutí v neprospěch stěžovatelky tak, jak požaduje citované ustanovení. Správce daně a ministerstvo dospěly na základě shodného hodnocení skutkového stavu k totožnému závěru, že stěžovatelka porušila ust. § 22 zákona o rozpočtových pravidlech. Ministerstvo pouze prohloubilo a rozšířilo odůvodnění rozhodnutí správce daně o další argumenty, a tato odlišnost závěrů nepředstavuje takovou změnu, která by ovlivnila rozhodnutí v neprospěch stěžovatelky oproti původnímu stavu. Z odborné literatury vyplývá, že za rozhodnutí v neprospěch stěžovatele by například bylo možné považovat takové rozhodnutí, „*kdy v důsledku změny právního názoru má odvolací orgán za to, že rozhodnutí má zasáhnout tíživěji majetkovou sféru odvolatele (např. že daňová povinnost daňového subjektu měla být vyšší či daňová ztráta nižší, než jak ji správce daně stanovil)*“ (srv. Baxa, J. a kol. *Daňový řád. Komentář. I. díl*. Praha : Wolters Kluwer, a. s., 2011). Jen tehdy, pokud by ministerstvo hodlalo rozhodnout přísněji než správce daně, bylo by povinno postupovat podle ust. § 115 odst. 2 daňového řádu (srv. Lichnovský, O. a kol. *Daňový řád: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 224). Taková situace v případě stěžovatelky nenastala, když ministerstvo výši odvodu stanovenou správcem daně v platebním výměru nezměnilo a závěr správce daně o porušení rozpočtové kázně

pokračování

potvrdilo. Co se týče rozsahu přezkumu ministerstvem, odvolací orgán podle ust. § 114 odst. 2 daňového řádu přezkoumá odvoláním napadené rozhodnutí vždy v rozsahu požadovaném v odvolání. Není však návrhy odvolatele vázán, a to ani v případě, že v odvolání neuplatněné skutečnosti ovlivní rozhodnutí v neprospěch odvolatele. V důvodové zprávě je k citovanému ustanovení uvedeno, že „stanoví rozsah přezkoumávání odvoláním napadeného rozhodnutí, kdy je odvolací orgán povinen přezkoumat odvoláním napadené rozhodnutí vždy alespoň v rozsahu, který je požadován daňovým subjektem. Odvolací orgán není při svém rozhodování vázán návrhy odvolatele, je oprávněn změnit takto napadené rozhodnutí i v neprospěch odvolatele, tzn. umožňuje se mu uplatnit zásadu reformace in peius.“ Ministerstvo tedy bylo, s ohledem na ust. § 114 odst. 2 daňového řádu, oprávněno postupovat tak, že vedle námitek vymezených stěžovatelkou v odvolání, posuzovalo napadený platební výměr samostatně a nezávisle a ve větším rozsahu, než jaký byl požadován stěžovatelkou.

Dále stěžovatelka namítala, že ministerstvo mělo povinnost přerušit řízení, jelikož s ohledem na ust. § 57 odst. 1 správního řádu nebylo oprávněno učinit si úsudek o tom, zda byl spáchán přestupek. Podle Nejvyššího správního soudu však ministerstvo v napadeném rozhodnutí dospělo k závěru, že stěžovatelka porušila pravidla rozpočtové kázně, tj. neposuzovalo, zda stěžovatelka spáchala přestupek či nikoliv. Skutečnost, že správní orgány zohlednily při rozhodování pravomocné rozhodnutí jiného správního orgánu týkající se toho, že stěžovatelka spáchala přestupek, nezakládá důvod pro přerušení řízení ve smyslu ust. § 99 odst. 2 daňového řádu. Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že proti rozhodnutí ÚOHS ze dne 4. 4. 2011 stěžovatelka podala rozklad, který předseda ÚOHS zamítl rozhodnutím ze dne 13. 10. 2011. Skutečnost, že následně byl krajským soudem v řízení o žalobě přiznán odkladný účinek rozhodnutí předsedy ÚOHS, neměla vliv na právní moc uvedeného rozhodnutí nýbrž na jeho vykonatelnost. Napadené rozhodnutí předsedy ÚOHS tak z formálního hlediska zůstalo pravomocným, avšak uložené právní povinnosti nebylo možné vynucovat (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07). Pokud tedy správní orgány ve svých rozhodnutích vycházely z pravomocného rozhodnutí jiného správního orgánu, postupovaly v souladu s ust. § 99 odst. 1 věta první daňového řádu.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že řízení před ministerstvem nebylo zatíženo takovými vadami, na základě kterých by byl krajský soud povinen napadené rozhodnutí zrušit, jak tvrdila stěžovatelka. Námitky stěžovatelky jsou proto v tomto ohledu nedůvodné.

Pokud stěžovatelka navrhla, aby bylo řízení o kasační stížnosti přerušeno, je třeba poukázat na ust. § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s., podle kterého může předseda senátu usnesením řízení přerušit, jestliže zjistí, že probíhá jiné řízení, jehož výsledek může mít vliv na rozhodování soudu o věci samé nebo takové řízení sám vyvolá. Podle citovaného ustanovení je na zvážení soudu, resp. předsedy senátu, zda je nutno řízení přerušit nebo zda lze v řízení pokračovat. Jedná se tedy o případ fakultativního přerušení řízení, nikoliv obligatorního (srv. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2012, č. j. 6 Ads 81/2012 - 37, a ze dne 2. 6. 2015, č. j. 7 As 57/2015 - 80). Stěžovatelka za důvod přerušení označila skutečnost, že před krajským soudem probíhá řízení o žalobě proti správním rozhodnutím, na základě kterých nebyla povolena obnova řízení týkající se nyní

projednávaného platebního výměru. Nejvyšší správní soud neshledal, že z uvedeného důvodu je nutno řízení o kasační stížnosti přerušit, jelikož řízení o žalobě podané u krajského soudu se týká pouze otázky, zda správní orgány pochybily, či nikoliv, když nevyhověly stěžovatelině žádosti o obnovu řízení. Krajský soud se tudíž v uvedeném řízení nebude zabývat stejným okruhem otázek, které posuzoval Nejvyšší správní soud v nyní probíhajícím řízení, a výsledek řízení o žalobě nemůže mít vliv na jeho rozhodování o věci samé.

Z výše uvedených důvodů není kasační stížnost důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. O kasační stížnosti bylo rozhodnuto bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, 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. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatelka v řízení úspěch neměla a ministerstvu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

Ministerstvo uplatnilo nárok na paušální náhradu nákladů ve výši 300 Kč podle ust. § 13 odst. 3 advokátního tarifu, který dovozuje z ust. § 36 odst. 1 s. ř. s. a nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13. K tomuto požadavku Nejvyšší správní soud uvádí, že rovnost účastníků řízení podle ust. § 36 odst. 1 s. ř. s. není narušena, pokud žalovanému správnímu orgánu není v soudním řízení správním, ve kterém měl plný úspěch, přiznána paušální náhrada nákladů řízení. Ve smyslu ust. § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu náleží náhrada hotových výdajů účelně vynaložených v souvislosti s poskytnutím právní služby advokátovi, přičemž nedohodl-li se advokát s klientem na jiné paušální částce, činí tato částka 300 Kč za jeden úkon právní služby. Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 39/13, „[z]ásadu rovnosti účastníků řízení ve smyslu článku 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod naplňuje přiznání paušální náhrady coby náhrady hotových výdajů podle jejich demonstrativního výčtu v § 137 odst. 1 občanského soudního řádu i účastníkovi řízení, který advokátem zastoupen není, a to v situacích, v nichž by účastníkovi řízení zastoupenému advokátem byla přiznána taková náhrada podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu.“ A contrario z citovaného nálezu vyplývá, že paušální náhradu nákladů nelze přiznat účastníkovi řízení, pokud by mu paušální náhrada nákladů nepříslušela ani při zastoupení advokátem (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 Afs 259/2014 - 56, ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 Afs 226/2014 - 33, ze dne 27. 11. 2014, č. j. 4 As 220/2014 - 20, a ze dne 19. 2. 2015, č. j. 7 Afs 6/2015 - 29). Taková situace nastala v dané věci. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 - 87, publ. pod č. 1260/2007 Sb. NSS, „v případě, že v soudním řízení správním vystupuje jako účastník orgán veřejné správy v oboru své působnosti, není v zásadě důvodně vynaloženým nákladem, pokud se v takovém řízení nechá zastoupit. [...] Stejně tak Vrchní soud v Praze konstatoval, že povinnost správního úřadu jím vydané rozhodnutí hájit na soudě proti správní žalobě představuje samozřejmou součást povinností plynoucí z běžné správní agendy. Nelze proto spravedlivě žádat na žalobci, aby hradil náklady, vzniklé tím, že správní úřad udělil k zastupování plnou moc advokátovi.“ Protože by ministerstvu nemohla být přiznána paušální náhrada nákladů,

pokračování

pokud by bylo zastoupeno advokátem, nemůže mu být tato náhrada přiznána ani v případě, že zastoupeno není. Pro podporu výše uvedeného postupu srv. i rozsudky Nejvyššího správního soudu, např. ze dne 29. 1. 2015, č. j. 10 Afs 259/2014 - 56, ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 Afs 226/2014 - 33, ze dne 27. 11. 2014, č. j. 4 As 220/2014 - 20, a ze dne 19. 2. 2015, č. j. 7 Afs 6/2015 - 29.

Nejvyšší správní soud nerozhodoval v řízení o kasační stížnosti o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a dalších procesních úkonech. Z tohoto důvodu rozhodl podle ust. § 10 odst. 1 věta první zákona č. 549/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů, o vrácení zaplaceného soudního poplatku ve výši 1.000 Kč.

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

V Brně 2. října 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu