



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **Krajská zdravotní, a. s.**, se sídlem Sociální péče 3316/12A, Ústí nad Labem, zastoupena 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 73/2013 - 57,

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.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně Krajská zdravotní, a. s. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5. 8. 2015, č. j. 15 Af 73/2013 - 57, a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Ústí nad Labem (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem ze dne 5. 8. 2015, č. j. 15 Af 73/2013 - 57, zamítl žalobu společnosti Krajská zdravotní, a. s., kterou se tato společnost domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí žalovaného Ministerstva financí (dále jen „žalovaný“ nebo „ministerstvo“) ze dne 16. 1. 2013, č. j. MF-85654/2012/55-124, jímž bylo zamítnuto její odvolání a současně potvrzeno rozhodnutí Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „správce daně“), platební výměr ze dne 10. 7. 2012, č. j. RRSZ 9142/2012 (dále jen „platební výměr“), kterým byla žalobkyni podle ust. § 22 zákona č. 250/2000 Sb., ve znění

pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“) uložena povinnost uhradit odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 79.152.523 Kč.

Krajský soud při svém rozhodování zdůraznil, že soudní přezkum není všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů. S ohledem na ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. je vždy na osobě dotčené rozhodnutím, jaká pochybení správních orgánů označí za podstatná a v jakém rozsahu namítne jejich nezákonnost. V této souvislosti poukázal i 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. Žalobkyně vymezila ve své žalobě jen jeden žalobní bod, v němž namítla, že jediným důvodem pro vydání napadeného rozhodnutí a platebního výměru bylo rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 4. 4. 2011, č. j. ÚOHS-S489/2010/VZ-2428/2011/510/KČe, a na něj navazujícího potvrzujícího rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ze dne 13. 10. 2011, č. j. ÚOHS-R87/2011/VZ-16231/2011/310/ASc/JSI (dále jen „rozhodnutí ÚOHS“), jímž byla uznána vinnou ze spáchání správního deliktu. Krajský soud se proto zabýval jen posouzením této žalobní námítky.

Nejprve poukázal na to, 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 (srov. 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).

Následně zrekapituloval napadené rozhodnutí a dospěl k závěru, že uplatněná žalobní námitka není opodstatněná.

Ministerstvo v tomto 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 o ustanovení Příručky pro žadatele a Příručky pro příjemce, které porušila žalobkyně 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.

Krajský soud se zřetelem na obsah napadeného rozhodnutí a správního spisu dospěl k závěru, že správce daně a žalovaný při vydání svých rozhodnutí vycházeli z vlastních zjištění. Správce daně provedl u žalobkyně kontrolu a žalovaný odůvodnění prvostupňového rozhodnutí doplnil o konkrétní rozbor porušených ustanovení článků Smlouvy a ustanovení zákona, které vedly k oprávněnosti vydání platebního výměru. Předestřená žalobní námitka je proto lichá. Opodstatnění pak ztrácí i argument odkladným účinkem přiznaným žalobě dle ust. § 73 s. ř. s. v jiném řízení. Je tomu tak proto, že napadené rozhodnutí stojí na vlastních zjištěních správce daně a žalovaného.

pokračování

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně, jako stěžovatelka (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opřela o důvody obsažené v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatelka nerozporuje závěry krajského soudu, že rozhodnutí správního orgánu I. a II. stupně tvoří jeden celek a že žalovaný mohl doplnit odůvodnění platebního výměru o další důvody. S ohledem na zásadu jednoty správního řízení a kumulaci důvodů pro uložení odvodu však podle jejího názoru byl žalovaný povinen 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 na ust. § 22 odst. 5 zákona o rozpočtových pravidlech. Jelikož následně bylo rozhodnutí ÚOHS soudem zrušeno, odpadl tím podle jejího názoru jeden z důvodů uložení odvodu. Již proto bylo nutné napadené rozhodnutí rovněž zrušit. Pokud tak krajský soud ale neučinil, přisvojil si pravomoc určovat váhu důvodů uložení odvodu, což mu nepříslušelo. 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 současně zatížil napadený rozsudek i nepřezkoumatelností. Krajský soud se tak svým postupem v tomto ohledu odchýlil od rozsudků Nejvyššího správního soudu, týkajících se zásady jednoty správního řízení. Tím ovšem porušil ústavně zaručená práva účastníka řízení (nález Ústavního soudu ze dne 8. 7. 1999, sp. zn. III. ÚS 224/98).

Stěžovatelka dále namítla, že pokud žalovaný dospěl 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, které neobstojí z hlediska kontroly 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). Již pro tuto vadu měl krajský soud napadené rozhodnutí zrušit podle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. V uvedeném kontextu dále poukázala i 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 na nález Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. IV. ÚS 493/06).

Stěžovatelka spatřovala další vady v postupu žalovaného v tom, že s ohledem na ust. § 57 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), nebyl žalovaný oprávněn učinit si úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, přestupek nebo jiný správní delikt a kdo za něj odpovídá. Tím, že žalovaný označil její jednání, jež je předmětem rozhodování o deliktu v jiném řízení, za protiprávní, obešel uvedené ustanovení správního řádu, ačkoliv bylo jeho povinností 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 krajského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Současně přitom avizovala, že si dovolí požádat o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti; to ale již neučinila.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se plně ztotožňuje s napadeným rozsudkem krajského soudu. K námitce stěžovatelky, že v napadeném rozhodnutí nebyla uvedena váha jednotlivých důvodů pro uložení odvodu, odkázal na ust. § 22 zákona o rozpočtových pravidlech, ze kterého vyplývá, že určení váhy jednotlivých důvodů by bylo v dané věci bezpředmětné. Rozsudek současně považuje i za dostatečně odůvodněný. Je z něj totiž zřejmé, jak se krajský soud vypořádal s argumenty stěžovatelky, podle které právní normy rozhodoval i jakými úvahami se při tom řídil. K námitce stěžovatelky, že žalovaný došel ke zcela jiným závěrům než správní orgán I. stupně, ministerstvo uvedlo, že podle 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 žalovaný vycházel pouze z důkazních prostředků obsažených ve správním spise. Povinnost seznámit stěžovatelku se zjištěnými důkazy a skutečnostmi by pak žalovaný měl pouze za podmínek obsažených v ust. § 115 odst. 2 daňového řádu. Zdůraznil, že v odvolacím řízení nerozhodoval o správním deliktu podle zákona o veřejných zakázkách, ale o porušení rozpočtové kázně podle zákona o rozpočtových pravidlech. Neporušil proto ust. § 99 odst. 2 daňového řádu. Pro případ úspěchu ve věci navrhl, aby mu 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“).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Z kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatelka podala nejen z důvodu uvedeného v ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale také z důvodu obsaženého v ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy pro nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Je tomu tak proto, že by bylo přinejmenším předčasné, aby se Nejvyšší správní soud nejdříve zabýval právním posouzením věci samé, bylo-li by napadené rozhodnutí skutečně nepřezkoumatelné, nebo založené na jiné vadě řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Pokud by tak Nejvyšší správní soud učinil, zatížil by sám své rozhodnutí nepřezkoumatelností, či by nepřípustně předjímal právní názor, který v této věci *prima facie* náleží krajskému soudu.

Nejvyšší správní soud při posuzování nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces, jakož i pojem právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, *je i povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit* (ve správním soudnictví podle ust. § 54 odst. 2 s. ř. s.). Z odůvodnění rozhodnutí proto musí

pokračování

vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Nejvyšší správní soud nepominul ani nálezní Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), 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*“. Ostatně Ústavní soud i v nálezu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08 (dostupný na www.nalus.usoud.cz), rovněž konstatoval, že: „*Soudy jsou povinny svá rozhodnutí řádně odůvodnit; jsou povinny též vysvětlit, proč se určitou námitkou účastníka řízení nezabývaly (např. proto, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě). Pokud tak nepostupují, porušují právo na spravedlivý proces garantované čl. 36 odst. 1 Listiny*“.

Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře již dříve. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, který byl uveřejněn pod č. 244/2004 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, v němž vyložil, že: „*Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné*“. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 133/2004, pak vyslovil Nejvyšší správní soud názor, že: „*Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny*“. V rozsudku ze dne 31. 1. 2008, č. j. 4 Azs 94/2007 - 107, dostupném na www.nssoud.cz, pak Nejvyšší správní soud judikoval, že: „*Je-li odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu, je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost (§ 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního)*“.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní soud za rozhodný a jak uvažoval o pro věc zásadních skutečnostech, resp., jak se vypořádal se vznesenými žalobními body a k nim se vztahující žalobní argumentací a jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené pak musí nalézt svůj odraz v odůvodnění přezkoumávaného rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen prostřednictvím odůvodnění soudního rozhodnutí lze dovodit, z jakého skutkového stavu správní soud vyšel, a jak o něm uvažoval. Co do rozsahu přezkoumávání správního rozhodnutí (po věcné stránce) je pak správní soud, nestanoví-li zákon jinak (srov. ust. § 75 odst. 2 s. ř. s. v návaznosti na ust. § 71 odst. 2 věta

třetí s. ř. s.), vázán dispoziční zásadou. Ponechat stranou nelze ani okolnost, že odůvodnění soudního rozhodnutí v podstatě předurčuje možný rozsah opravného prostředku vůči němu ze strany účastníků řízení. Pokud by přezkoumávané rozhodnutí vůbec neobsahovalo odůvodnění nebo by nereflektovalo na žalobní námitky a zásadní argumentaci, o kterou se opírá, pomíjelo by jednotlivá podání účastníků řízení a námitky v nich uvedené nebo by bylo vnitřně rozporné, mělo by to nutně za následek jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.

Z odůvodnění napadeného rozsudku je především 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 neopodstatněnou. V tomto směru přílehavě poukázal na zásady soudního přezkumu a na judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se kvality žalobních bodů a zásady jednoty správního řízení. Navazující závěry krajského soudu vyplývající z rekapitulace správního spisu jsou též dostatečně určité, srozumitelné a odpovídají zásadám logického vyvozování závěrů ze skutkových zjištění.

Nejvyšší správní soud proto neshledal opodstatněnou výtku, že je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů či nesrozumitelnost nebo je zatížen jinou vadou řízení s vlivem na zákonnost rozhodnutí o věci samé.

Stěžovatelka ve věci samé nesměřovala své výhrady vůči závěrům krajského soudu, které se týkaly jediné žalobní námitky stěžovatelky. Stejně tak nezpochybňovala ani zásadu jednoty správního řízení, na kterou v odůvodnění rozsudku odkázal krajský soud, ani závěr, že se žalovaný při svém rozhodování opřel o jiné důvody pro uložení odvodu, než správce daně.

Stěžovatelka v kasační stížnosti naopak tvrdila, že to bylo ministerstvo, jež bylo povinno určit ve správním rozhodnutí váhu jednotlivých důvodů pro uložení odvodu a odpadl-li následně jeden z těchto důvodů a krajský soud napadené rozhodnutí nezrušil, přisvojil si správní soud v rozporu se zákonem pravomoc určovat váhu důvodů uložení odvodu.

Nejvyšší správní soud má za to, že je ve smyslu ust. § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná námitka stěžovatelky obsažená v kasační stížnosti, který vytýká správnímu orgánu (nikoliv správnímu soudu), že byl žalovaný povinen v napadeném rozhodnutí určit váhu jednotlivých důvodů pro uložení odvodu a pokud tak neučinil, že je napadené rozhodnutí žalovaného nezákonné.

Je tomu tak proto, že stěžovatelka tuto námitku nevznesla v řízení před krajským soudem, ačkoliv tak mohla učinit minimálně v podané žalobě ze dne 13. 3. 2013. 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. v žalobě mohla a také měla namítat tvrzené pochybení ministerstva, spočívající v neurčení váhy jednotlivých důvodů pro uložení odvodu. Toto však neučinila. Kasační stížnost je mimořádný opravný

pokračování

prostředek, kterým se stěžovatel domáhá přezkoumání zákonnosti pravomocného rozhodnutí krajského soudu. To znamená, že kasační výhrady musí výlučně směřovat na vrub krajského soudu a nikoliv jen správního orgánu. Z tohoto důvodu proto nelze nyní krajskému soudu účinně vytýkat, že posoudil zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného jen skrze včas uplatněné žalobní body. Nejvyšší správní soud proto vznesenou námitku posoudil jako nepřipustnou stížnostní námitku ve smyslu ust. § 104 odst. 4 s. ř. s.

Stěžovatelka ve své kasační stížnosti namítla i to, že řízení před žalovaným bylo zatíženo takovými vadami, ke kterým měl krajský soud přihlédnout z úřední povinnosti. Konkrétně poukázala na to, že krajský soud měl rozhodnutí ministerstva zrušit již z toho důvodu, že v něm dospělo k jiným závěrům než správce daně, a proto mělo povinnost umožnit žalujícímu účastníkovi řízení se vyjádřit, jinak se jednalo o rozhodnutí překvapivé, jež neobstojí z hlediska kontroly ústavnosti.

Jak judikoval Nejvyšší správní soud již dříve, jestliže účastník řízení v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nenamítá vady řízení uvedené v ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., správní 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 (srov. 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 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, vše dostupné na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud se proto nejprve zabýval otázkou, zda nyní stěžovatelkou uváděné vady lze podřadit pod ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

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.

Žalovanému nesvědčila povinnost seznámit stěžovatelku ve smyslu ust. § 115 odst. 2 věta první daňového řádu se zjištěnými skutečnostmi a důkazy.

Je tomu tak proto, že v daném případě nebyly v odvolacím řízení provedeny žádné nové důkazy (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 3. 2013, č. j. 1 Afs 99/2012 - 52, který je dostupný na www.nssoud.cz). Žalované ministerstvo totiž při svém rozhodování vycházelo pouze z obsahu správního spisu, což ostatně stěžovatelka ani nerozporovala.

Nejedná se ani o situaci předvídanou v ust. § 115 odst. 2 věty druhé daňového řádu. Skutečnost, že se ministerstvo odchýlilo od právního názoru správce daně v tom ohledu, že se kromě důvodu spočívajícího v existenci rozhodnutí ÚOHS opřelo i o další důvody podporující závěr o porušení rozpočtové kázně, neovlivnila napadené rozhodnutí v neprospěch stěžovatelky tak, jak požaduje citované ustanovení daňového řádu. Správce daně i žalovaný dospěli na základě shodného hodnocení skutkového stavu k totožnému závěru, a to že stěžovatelka porušila ust. § 22 zákona o rozpočtových pravidlech. Žalované ministerstvo pouze prohloubilo a rozšířilo odůvodnění rozhodnutí správce daně o další argumenty podporující jeho výrok. Tato odlišnost argumentačních závěrů odůvodnění správních rozhodnutí nepředstavuje takovou změnu, která by byla sto ovlivnit rozhodnutí v neprospěch stěžovatelky oproti původnímu stavu. I z doktrinárních výkladů daňového řádu a jemu předcházejícího zákona o správě daní a poplatků vyplývá, že za rozhodnutí v neprospěch stěžovatele by bylo možné považovat jen 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)*“ (srov. 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 (srov. Lichnovský, O. a kol. *Daňový řád: komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 224). Taková situace v případě stěžovatelky však nenastala. Žalovaný totiž výši odvodu stanovenou správcem daně v platebním výměru nezměnil v neprospěch stěžovatelky, ale závěr správce daně o porušení rozpočtové kázně potvrdil.

Jde-li o poukazovaný rozsah přezkumu žalovaným, platí, že podle ust. § 114 odst. 2 daňového řádu odvolací orgán 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. Uvedené lze ostatně dovodit již z důvodové zprávy k citovanému ustanovení, v níž je 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.*“ Žalovaný tedy byl, s ohledem na ust. § 114 odst. 2 daňového řádu, oprávněn postupovat tak, že vedle námitek vymezených stěžovatelkou v odvolání, posuzoval napadený platební výměr samostatně, nezávisle a ve větším rozsahu, než jaký byl požadován stěžovatelkou. Takový postup nelze považovat za rozporný se zákonem.

Nedůvodná je též stížnostní námitka, že žalovaný pochybil, nepřerušil-li řízení s ohledem na ust. § 57 odst. 1 správního řádu, neboť nebyl oprávněn učinit si úsudek o tom, zda byl spáchán přestupek či nikoliv. Žalovaný sice v napadeném rozhodnutí dospěl

pokračování

k závěru, že stěžovatelka porušila pravidla rozpočtové kázně, nikterak však v řízení neposuzoval otázku, zda spáchala přestupek, či nikoliv. Okolnost, že správní orgány zohlednily při svém rozhodování pravomocný akt jiného správního orgánu, týkajícího se toho, že stěžovatelka spáchala přestupek, ještě nezakládá důvod pro přerušení řízení ve smyslu ust. § 99 odst. 2 daňového řádu. Jen pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, 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, ale jen na jeho vykonatelnost. Napadené rozhodnutí předsedy ÚOHS tak z formálního hlediska zůstalo pravomocným, avšak uložené právní povinnosti nebylo možné vynucovat (srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07, který je dostupný na www.nalus.usoud.cz). Pokud tedy správní orgány ve svých rozhodnutích jen 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 žalovaného nebylo zatíženo takovými vadami, na základě kterých by byl krajský soud povinen napadené rozhodnutí zrušit.

Ze všech uvedených důvodů Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost směřující proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5. 8. 2015, č. j. 15 Af 73/2013 - 57, protože není důvodná (§ 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci úspěch neměla, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému správnímu orgánu podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud ale neshledal opodstatněným návrh žalovaného, aby mu bylo – ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. PL. ÚS 39/2013 ze dne 14. 10. 2014 a podle dle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif - v případě úspěchu ve sporu přiznáno právo na paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč.

Je tomu tak proto, 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 nedohodli-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]ákladu 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). O takový případ jde i v této věci. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, č. j. 6 As 40/2006 - 87, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 1260/2007, „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 žalovanému správnímu orgánu nemohla být přiznána paušální náhrada nákladů i kdyby byl zastoupen advokátem, nemůže mu být tato náhrada přiznána ani v tomto případě, když zastoupen není.

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

V Brně dne 2. října 2015

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu