



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **Krajská zdravotní, a. s.**, se sídlem Sociální péče 3316/12A, Ústí nad Labem, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 1. 2013, čj. MF-85659/2012/55-124, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 5. 8. 2015, čj. 15 Af 71/2013 – 62,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Platebním výměrem ze dne 10. 7. 2012, čj. RRSZ 9146/2012, Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „správce daně“) uložil žalobci povinnost zaplatit odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 84 837 714 Kč.

[2] Rozhodnutím ze dne 16. 1. 2013, čj. MF-85659/2012/55-124 (dále „napadené rozhodnutí“), Ministerstvo financí (dále „žalovaný“) zamítlo žalobcovo odvolání proti shora uvedenému platebnímu výměru a tento platební výměr potvrdilo.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem. Krajský soud žalobu zamítl. Zdůraznil, že soudní přezkum není všeobecnou kontrolou zákonnosti postupu a rozhodování správních orgánů, a proto je vždy na žalobci, jaká pochybení správních orgánů označí za podstatná. Žalobce vymezil jediný žalobní bod, podle kterého bylo žalobou napadené rozhodnutí vydáno pouze na základě nepravomocného rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže čj. ÚOHS-S489/2010/VZ-2428/2011/510/KČe ze dne 4. 4. 2011 (dále „rozhodnutí Úřadu“). Tuto námitku neshledal soud důvodnou, neboť žalovaný i správce daně vycházeli při svém rozhodování z vlastních zjištění a nikoli pouze z uvedeného rozhodnutí Úřadu. Rozhodnutí správního orgánu I. a II. stupně tvoří jeden celek. Správce daně provedl vlastní kontrolu u žalobce a žalovaný doplnil odůvodnění o konkrétní rozbor zákonných ustanovení a článků smlouvy o poskytnutí dotace ze dne 3. 11. 2008, jejichž porušení ze strany žalobce vedlo k vydání platebního výměru; uzavřel, že žalobce porušil článek XI odst. 1 smlouvy o poskytnutí dotace tím, že v rozporu s § 6 a § 40 odst. 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále „zákon o veřejných zakázkách“) neprodloužil lhůtu pro podání nabídek nebo pro podání žádostí o účast v zadávacím řízení, když provedl úpravu v uveřejněném vyhlášení. Za těchto okolností je nerozhodné, že soud v jiném řízení přiznal žalobě proti shora uvedenému rozhodnutí Úřadu odkladný účinek.

III.

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Žalovaný sice mohl doplnit odůvodnění platebního výměru o další důvody, byl však zároveň povinen určit v napadeném rozhodnutí váhu těchto jednotlivých důvodů, a to s ohledem na zásadu jednoty správního řízení a zásadu kumulace důvodů pro uložení odvodu. Protože bylo rozhodnutí Úřadu následně zrušeno, odpadl jeden z důvodů uložení odvodu a bylo na místě zrušit i žalobou napadené rozhodnutí. Pokud tak krajský soud neučinil, přisvojil si pravomoc určovat váhu důvodů uložení odvodu, což mu nepříslušelo; tím se odchýlil od judikatury Nejvyššího správního soudu ohledně jednoty správního řízení a porušil ústavně zaručená práva stěžovatele. Krajský soud ani neuvedl, proč k uložení odvodu postačily jiné důvody uvedené žalovaným, čímž zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností.

[5] Stěžovatel dále namítl, že pokud žalovaný dospěl ke zcela jiným závěrům než správce daně, měl platební výměr buď zrušit, nebo alespoň dát prostor účastníkům k vyjádření. Jinak se jednalo o rozhodnutí překvapivé, jež neobstojí z hlediska kontroly ústavnosti. Pro tuto vadu měl krajský soud zrušit napadené rozhodnutí i bez návrhu podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[6] Žalovaný dále nebyl oprávněn učinit si úsudek o tom, zda byl spáchán správní delikt a kdo za něj odpovídá (§ 57 odst. 1 správního řádu). Pokud žalovaný při svém rozhodování vycházel z protiprávnosti stěžovatelova jednání, které je předmětem rozhodování o deliktu v jiném řízení, měl řízení přerušit a vyčkat rozhodnutí o správním deliktu. Protože tak neučinil, dopustil se obcházení § 57 odst. 1 správního řádu. V replice ze dne 15. 10. 2015 stěžovatel doplnil, že o porušení zákona o veřejných zakázkách je oprávněn rozhodovat pouze Úřad. Správce daně je oprávněn pouze posoudit, nakolik je Úřadem konstatované porušení zákona o veřejných zakázkách závažné z hlediska

dotačních podmínek, a podle toho rozhodnout o výši odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[7] V replice ze dne 15. 10. 2015 stěžovatel dále namítl, že vydání platebního výměru nepředcházelo řádné daňové řízení. Nelze rozhodnout o odvodu za porušení rozpočtové kázně, aniž by takovému rozhodnutí předcházela řádná daňová kontrola. Ve věci proběhla pouze „fyzická kontrola *ex post*“ v režimu zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, která trvala pouhých 5 dní, a nemohla tudíž vést k dostatečnému zjištění skutkového a právního stavu. Správce daně není oprávněn převzít bez dalšího závěry z finanční kontroly do daňového řízení.

IV.

[8] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s rozsudkem krajského soudu a má jej za přezkoumatelný. Zdůraznil, že rozsah přezkumu v daňovém řízení se podle § 114 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále „daňový řád“), řídí kombinací revizního principu a dispoziční zásady. Revizní princip umožňuje odvolacímu orgánu odchýlit se od odvolatelem požadovaného rozhodnutí, a to i v jeho neprospěch. Žalovaný nebyl povinen seznámit stěžovatele se zjištěnými skutečnostmi podle § 115 daňového řádu, neboť vycházel pouze z podkladů obsažených ve spise a nedospěl k takovému právnímu názoru, který by ovlivnil výsledné rozhodnutí v neprospěch stěžovatele. Určování vah jednotlivých důvodů pro uložení odvodu je bezpředmětné, neboť odvod za porušení rozpočtové kázně vždy odpovídá částce neoprávněně použitých prostředků, v nyní posuzované věci tudíž hodnotě předmětné veřejné zakázky. Žalovaný nerozhodoval o správním deliktu, nýbrž pouze vyhodnocoval provedené důkazy a přihlížel ke všemu, co při řízení o uložení odvodu vyšlo najevo, zejména pak ke smlouvě o poskytnutí dotace. Žalovaný na závěr požádal, aby mu soud přiznal paušální náhradu hotových výdajů.

V.

[9] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti kasační stížnosti. Podle § 104 odst. 4 s. ř. s. totiž není kasační stížnost přípustná, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak mohl učinit. Tento důvod nepřípustnosti lze vztáhnout i na jednotlivé stížní body.

[12] Stěžovatel uplatnil v žalobě jedinou námitku, a to že žalobou napadené rozhodnutí bylo založeno pouze na nepravomocném rozhodnutí Úřadu o správním deliktu stěžovatele. Krajský soud této námitce nepřisvědčil, neboť zjistil, že daňové orgány uložily stěžovateli odvod za porušení rozpočtové kázně i na základě vlastních zjištění. Nyní projednávaná kasační stížnost však nevychází výhradně z uvedeného žalobního bodu, nýbrž se opírá i o další důvody, které stěžovatel v žalobě neuplatnil. Bylo proto třeba

nejprve posoudit, zda jsou tyto stížnostní body přípustné podle § 104 odst. 4 s. ř. s., tj. zda je stěžovatel mohl a měl uplatnit již v řízení před krajským soudem.

[13] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že požadavkům § 104 odst. 4 s. ř. s. nevyhovují dva stížnostní body.

[14] Prvním z nich je námitka, že žalovaný sice mohl v napadeném rozhodnutí uplatnit vedle rozhodnutí Úřadu o správním deliktu i další důvody pro uložení odvodu, neurčil však váhu těchto jednotlivých důvodů, ačkoli tak měl učinit s poukazem na kumulaci důvodů pro uložení odvodu a na zásadu jednoty správního řízení. Stěžovateli byla tato okolnost zjevně známa již při podání žaloby a nic mu nebránilo uplatnit tuto námitku již v žalobě, avšak žaloba v tomto směru neobsahuje žádnou argumentaci. Proto byla kasační námitka nepřipustná a Nejvyšší správní soud se jí blíže nezabýval.

[15] Nejvyšší správní soud dále vyhodnotil jako nepřipustnou kasační námitku, podle které vydání platebního výměru nepředcházelo řádné daňové řízení. Rovněž tuto námitku stěžovatel neuplatnil v žalobě, ač mu v tom nic nebránilo. Nejvyšší správní soud se proto blíže nezabýval ani touto námitkou.

[16] Ostatní kasační námitky Nejvyšší správní soud vyhodnotil jako přípustné. Jednalo se o námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu, překvapivosti žalobou napadeného rozhodnutí, a o námitku, že žalovaný nebyl oprávněn učinit si úsudek o tom, zda stěžovatel spáchal správní delikt. Je však třeba poznamenat, že poslední dvě zmíněné námitky se nacházely na samé hranici přípustnosti, neboť se opět jednalo o námitky, které neměly základ v podané žalobě, ačkoli primárně mířily proti žalobou napadenému rozhodnutí a nikoli proti rozsudku krajského soudu. Oproti shora uvedeným nepřipustným námitkám se tyto námitky odlišovaly v tom, že jejich podstatou byly tvrzené vady řízení před žalovaným správním orgánem, pro které měl krajský soud dle stěžovatelova přesvědčení zrušit žalobou napadené rozhodnutí z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud přistoupil k jejich meritornímu přezkumu, neboť ustáleně judikuje, že i když žalobce v žalobě výslovně nenamítl vady řízení před správním orgánem, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], soud přihlédne k existenci takových vad z úřední povinnosti, a to za předpokladu, že jsou bez dalšího patrné ze správního spisu a zároveň jsou natolik závažné, že brání přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2003, čj. 2 Azs 23/2003 – 39, č. 272/2004 Sb. NSS).

[17] Nejvyšší správní soud proto zkoumal, zda je rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelný a zda jsou tvrzené vady řízení namítané stěžovatelem takového charakteru, že k nim měl krajský soud přihlédnout z úřední povinnosti bez ohledu na obsah žaloby, tj. zda tyto tvrzené vady bránily přezkumu napadeného rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Nejvyšší správní soud shledal, že tomu tak nebylo. Kasační námitky tudíž nejsou důvodné.

[18] Stěžovatel spatřoval nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu v tom, že krajský soud nevysvětlil, proč k uložení odvodu postačily důvody uvedené žalovaným.

Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil. Napadený rozsudek vyhovuje kritériím přezkoumatelnosti stanoveným ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003 – 52, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 – 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 – 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003 – 78, či ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003 – 130, čj. 244/2004 Sb. NSS). Stěžovatel předložil krajskému soudu k řešení jedinou žalobní námitku, na kterou krajský soud přiměřeně reagoval. Z jeho odůvodnění je zřejmé, proč krajský soud přisvědčil právním závěrům žalovaného a proč neshledal žalobní námitku důvodnou. Jeho závěry jsou srozumitelně formulované a vnitřně souladné. Stěžovatel v žalobě nenamítl, že by důvody uložení odvodu uvedené v žalobou napadeném rozhodnutí byly nedostačující; nemůže tudíž krajskému soudu vytýkat, že se touto námitkou blíže nezabýval.

[19] Stěžovatel dále namítl, že žalovaný dospěl k odlišnému právnímu závěru než správce daně, v jehož důsledku nevyhověl stěžovatelovu odvolání; měl tudíž postupovat podle § 115 odst. 2 daňového řádu a seznámit stěžovatele se zjištěnými skutečnostmi a důkazy, které je prokazují, a umožnit mu, aby se k nim ve stanovené lhůtě vyjádřil, popřípadě navrhl provedení dalších důkazních prostředků. Pokud tak neučinil, bylo žalobou napadené rozhodnutí překvapivé. Tato námitka není důvodná. Žalovaný vycházel výhradně z obsahu správního spisu. Skutečnost, že shledal na straně stěžovatele porušení rozpočtové kázně nejen na základě rozhodnutí Úřadu, nýbrž i na základě dalších zjištěných okolností, neovlivnila žalobou napadené rozhodnutí v neprospěch stěžovatele ve smyslu § 115 odst. 2 daňového řádu.

[20] Za rozhodnutí v neprospěch stěžovatele lze považovat například takové rozhodnutí, v němž odvolací orgán dospěje k názoru, že rozhodnutí má zasáhnout tíživěji do majetkové sféry odvolatele, tj. že by jeho daňová povinnost měla být vyšší nebo daňová ztráta nižší, než ji stanovil správce daně (srov. Baxa J. a kol. Daňový řád. Komentář. I. díl. § 115. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2011). Taková situace v projednávané věci nenastala. Správce daně i žalovaný totiž dospěli k totožnému závěru, že stěžovatel porušil § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v rozhodném znění (dále „rozpočtová pravidla územních rozpočtů“); žalovaný pouze prohloubil a rozšířil odůvodnění platebního výměru vydaného správcem daně o další argumenty. Žalovaný by byl povinen postupovat podle § 115 odst. 2 daňového řádu, pokud by rozhodl přísněji než správce daně. Lze také doplnit, že podle § 114 odst. 2 daňového řádu odvolací orgán přezkoumává rozhodnutí v rozsahu vymezeném v odvolání, není však návrhy odvolatele vázán, a to ani v případě, že v odvolání neuplatněné skutečnosti ovlivní rozhodnutí v neprospěch odvolatele. Žalovaný byl tudíž oprávněn zkoumat platební výměr i mimo rámec odvolacích důvodů uplatněných stěžovatelem.

[21] Stěžovatel dále namítl, že žalovaný nebyl oprávněn učinit si úsudek o tom, zda stěžovatel spáchal správní delikt. Měl tudíž povinnost přerušit řízení podle § 57 odst. 1 správního řádu. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani této námitce. Žalovaný neposuzoval, zda se stěžovatel dopustil správního deliktu, nýbrž to, zda stěžovatel porušil pravidla rozpočtové kázně. Vzal-li žalovaný při svém rozhodování v potaz pravomocné rozhodnutí Úřadu o správním deliktu stěžovatele, jednal v souladu s § 99 odst. 1 daňového řádu, neboť byl pravomocným rozhodnutím Úřadu vázán. Zároveň je třeba zdůraznit, že

podle odborné literatury daňový řád nezná, na rozdíl od jiných procesních řádů, institut přerušení řízení (srov. Baxa J. a kol. Daňový řád. Komentář. I. díl. § 99. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2011).

[22] Pro úplnost lze uvést, že podle žalobních tvrzení se stěžovatel bránil proti rozhodnutí Úřadu o správním deliktu rozkladem ze dne 19. 4. 2011, který předseda Úřadu zamítl rozhodnutím ze dne 13. 10. 2011, proti němuž podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Krajský soud sice přiznal žalobě proti rozkladovému rozhodnutí předsedy Úřadu odkladný účinek usnesením ze dne 12. 1. 2012, čj. 62 Af 74/2011 – 56, to však mělo vliv pouze na vykonatelnost uvedeného rozhodnutí, nikoli na jeho právní moc. Rozhodnutí předsedy Úřadu tudíž zůstalo z formálního hlediska pravomocné, avšak nebylo možné vynucovat uložené právní povinnosti (srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2008, sp. zn. II. ÚS 1260/07). Přiznání odkladného účinku žalobě tudíž nemělo vliv na vázanost daňových orgánů pravomocným správním rozhodnutím podle § 99 odst. 1 daňového řádu, neboť zde i nadále existovalo pravomocné, byť nevykonatelné rozhodnutí správního orgánu o správním deliktu.

[23] Na podkladě shora uvedeného Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. Lze doplnit, že Nejvyšší správní soud rozhodl shodně i v obdobných skutkových věcech téhož stěžovatele, a to rozsudkem ze dne 2. 10. 2015, čj. 7 Afs 215/2015 – 194, a rozsudkem ze dne 2. 10. 2015, čj. 7 Afs 214/2015 – 163, na které v podrobnostech odkazuje.

[24] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

[25] Žalovanému nelze přiznat náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále „advokátní tarif“) s poukazem na nález Ústavního soudu ze dne 7. 10. 2014, sp. zn. pl. ÚS 39/13. Ústavní soud se v tomto nálezu zabýval otázkou, zda lze procesně úspěšnému žalovanému, který nebyl zastoupen advokátem, přiznat paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu proti žalobci zastoupenému advokátem. Ústavní soud řešil tuto otázku v kontextu bagatelních sporů o peněžitá plnění, u nichž náhrada nákladů řízení znatelně převyšuje žalovanou částku. Na základě *analogie iuris* dospěl pro tyto případy k závěru, že pokud byl neúspěšný žalobce zastoupen advokátem, je třeba posoudit, zda je na místě přiznat paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu i úspěšnému žalovanému nezastoupenému advokátem, a to v zájmu zachování rovnosti stran.

[26] V bodě 46. shora uvedeného nálezu Ústavní soud vyslovil, že „je tedy na soudech, aby v konkrétním případě, v němž bude stát proti úspěšné straně bez právního zastoupení neúspěšná právně zastoupená strana, zvážily, zda je namístě, aby využily prostoru, který se pro ústavně konformní výklad ustanovení § 137 odst. 1 občanského soudního řádu nabízí zejména

díky demonstrativní povaze výčtu nákladů řízení. Při takovém zvažování je třeba, aby posoudily, zda by v daném případě bylo zjevně nespravedlivé paušální náhradu nezastoupenému účastníku řízení nepřiznat a zda z odlišného zacházení, které předpokládá text advokátního tarifu, vyplývá v daném případě nerovnost rozporná s článkem 37 odst. 3 Listiny; zejména zda toto odlišné zacházení neznevýhodňuje v kontextu celého sporu právně nezastoupeného účastníka řízení, například proto, že částka paušální náhrady výdajů není bagatelní ve srovnání s částkou, o níž se spor vede, či proto, že jde ze strany právně zastoupeného účastníka o zjevně šikanózní postup. Pokud by tyto podmínky byly naplněny, je namístě, aby za náklady řízení označily civilní soudy kromě nákladů vyjmenovaných v demonstrativním výčtu ustanovení § 137 odst. 1 občanského soudního řádu také paušální náhradu výdajů, jež náleží advokátům podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu.“

[27] Nejvyšší správní soud posoudil v souladu se shora citovaným právním názorem Ústavního soudu, zda by bylo zjevně nespravedlivé nepřiznat žalovanému náhradu hotových výdajů, a dospěl k závěru, že tomu tak není. Postavení žalovaného správního orgánu jako účastníka v soudním řízení správním nelze bez dalšího přirovnávat k postavení žalovaného v bagatelním sporu v rámci občanského soudního řízení. Žalovaný je povolán k tomu, aby v řízení před soudem hájil správnost a zákonnost rozhodnutí, které vydal jako orgán moci veřejné na základě zákonného zmocnění. Takový úkol patří do rámce jeho běžné úřední činnosti, k jejíž realizaci je personálně i finančně vybaven ze státního rozpočtu. Žalovaný netvrdil ani neprokázal, že důvodně vynaložil v souvislosti s vypracováním vyjádření ke kasační stížnosti zvláštní náklady či zvláštní hotové výdaje, které by přesahovaly rámec jeho běžné úřední činnosti, a na jejichž náhradu by měl právo podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud mu proto nepřiznal požadovanou náhradu hotových výdajů.

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

V Brně 18. prosince 2015

JUDr. Jan Passer
předseda senátu