

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Město Pyšely**, se sídlem T. G. Masaryka 4, Pyšely, zast. Mgr. Bc. Davidem Raisem, advokátem se sídlem Thámova 181/20, Praha 8, proti žalovanému: **Finanční úřad pro Středočeský kraj,** se sídlem Žitná 563/12, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 3. 1. 2013, č. j. 45 Af 37/2012 - 30,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému usnesení Krajského soudu v Praze (dále „krajský soud“), kterým byla odmítnuta žaloba stěžovatele; touto se domáhal mj. zrušení platebních výměrů ze dne 1. 11. 2012, č. j. 447515/12/060982201521 a č. j. 447526/12/060982201521, jimiž Finanční úřad Praha – západ stěžovateli předepsal penále za období od 11. 9. 2009 do 31. 10. 2012 za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Penále za odvod do Národního fondu činilo částku 7 270 323 Kč a do Státního fondu životního prostředí činilo částku 427 666 Kč.

Jak vyplývá ze soudního spisu, domáhal se stěžovatel žalobou jednak zrušení rozhodnutí Finančního ředitelství v Praze ze dne 16. 10. 2012 č. j. 5799/12-1700-201164 a č.j. 5799/12-1700-201164, kterými mu byla zamítnuta odvolání proti platebním výměrům č. j. 350351/12/060982201521 a č. j. 350355/12/0609982201521; těmito platebními výměry bylo stěžovateli uloženo odvést do Národního fondu a do Státního fondu za porušení rozpočtové kázně poskytnuté prostředky, a dále se stěžovatel domáhal zrušení výše označeních platebních výměrů na penále. Vzhledem k tomu, že stěžovatel napadal jednou žalobou rozhodnutí vydaná různými správními orgány, tj. rozhodnutí vydaná v odvolacím řízení a rozhodnutí vydaná správním orgánem v prvním stupni, vyloučil krajský soud posledně dvě uvedená rozhodnutí usnesením ze dne 11. 12. 2012, č. j. 45 Af 36/2012 - 85, dle ust. § 39 odst. 2 s. ř. s., k samostatnému řízení.

Krajský soud pak s ohledem na skutečnost, že stěžovatel proti platebním výměrům na penále nepodal v odvolací lhůtě odvolání, odmítl žalobu pro nepřípustnost dle ust. § 68 písm. a) s. ř. s., a to z důvodu, že stěžovatelem nebyly vyčerpány řádné opravné prostředky.

Stěžovatel proti tomuto usnesení v kasační stížnosti uplatňuje důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.; namítá nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Stěžovatel uvádí, že výše cit. rozhodnutími mu byla uložena povinnost odvést finanční prostředky za porušení rozpočtové kázně a odvolání proti těmto platebním výměrům byla zamítnuta a dále, že v přímé souvislosti s cit. rozhodnutími na odvod za porušení kázně byly vydány i platební výměry na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně za dotčená období. Stěžovatel souhlasí s tím, že proti platebním výměrům na penále nepodal odvolání, současně však uvádí, že by o tomto odvolání rozhodoval tentýž žalovaný, který již zamítl odvolání stěžovatele proti rozhodnutím ve věci samé. Odvolání stěžovatele proti platebním výměrům na penále by tak bylo jen zbytečným formálně právním aktem, který by celé řízení zkomplikoval, zejména za situace, kdy se stěžovatel snaží záležitost vyřídit smírnou cestou a požádal Generální finanční ředitelství o odpuštění vyměřených odvodů a penále.

Stěžovatel se domnívá, že v daném případě nelze od sebe oddělit rozhodnutí o vyměření odvodů za údajné porušení rozpočtové kázně a rozhodnutí o předepsání penále za opožděnou úhradu vyměřených odvodů. V případě, že by v rámci řízení o zrušení rozhodnutí o vyměření odvodů za porušení rozpočtové kázně bylo shledáno, že k žádnému porušení nedošlo, potom jakékoliv rozhodnutí týkající se případného penále by stanovovalo zaplatit penále z něčeho, co neexistovalo. Stěžovatel je toho názoru, že je třeba vykládat ust. § 68 písm. a) s. ř. s. tak, že stěžovatel vyčerpal řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem u všech žalobou napadených rozhodnutí tím, že podal odvolání proti rozhodnutím o vyměření odvodů za porušení rozpočtové kázně, neboť rozhodnutí o penále jsou na těchto rozhodnutích závislá. Odvolání by tedy dle názoru stěžovatele na věci nic nezměnilo, neboť stěžovatel by nemohl namítat ničeho jiného, než to, co neúspěšně namítal v odvolání proti rozhodnutím o vyměření odvodů.

Z uvedených důvodů navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Krajského soudu v Praze zrušil a vrátil mu věc k novému projednání.

Žalovaný ve svém vyjádření plně odkazuje na argumentaci uvedenou v odůvodnění usnesení krajského soudu a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Nejvyšší správní soud, přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Soud konstatuje, že v nyní projednávané věci krajský soud odmítl žalobu podanou proti správnímu rozhodnutí, a v úvahu tak připadá pouze zvláštní kasační důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., který však v sobě zahrnuje i další důvod, který stěžovatel uplatnil (nezákonnost). V dalším se proto soud zaměřil na naplnění tohoto zvláštního stížnostního důvodu.

V daném případě učinil stěžovatel předmětem soudního přezkoumání rozhodnutí správce daně I. stupně, kterým bylo rozhodnuto o výši stanoveného penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně, uloženým podle ust. § 44a odst. 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Dle výše cit. ust. § 44a odst. 8 zákona č. 218/2000 Sb. je za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně podle odstavce 4 písm. b) a c) porušitel rozpočtové kázně povinen zaplatit penále ve výši 1 promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu. Penále se počítá ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně, do dne, kdy byly prostředky odvedeny nebo u návratných finančních výpomocí vráceny nebo nevyplaceny postupem podle odstavce 5 písm. b). Příjemce penále je stejný jako příjemce odvodu s výjimkou případů, kdy příjemcem odvodu je Národní fond. V těchto případech je příjemcem penále státní rozpočet [§ 6 odst. 1 písm. n)]. Penále, které v jednotlivých případech nepřesáhne 500 Kč, se nevyměří.

Proti rozhodnutí, kterým se vyměřuje penále, je přípustné odvolání dle ust. § 109 daňového řádu. Přezkoumává-li se v odvolacím řízení rozhodnutí, kterým bylo stanoveno penále, při zachování dispoziční zásady, zjišťuje se, zda existuje rozhodnutí, kterým byl vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně, zda je penále počítáno za každý den prodlení počínaje dnem, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně a konče dnem odvedení prostředků jeho platbou, zda je použita správná sazba penále a zda bylo penále stanovené nejvýše do částky uloženého odvodu.

Uvedeným rozsahem přezkoumání je vázán nejen odvolací orgán, nýbrž i případně soud první instance. Zahájení správního řízení o odvolání proti platebnímu výměru na penále je tedy fakticky zcela v dispozici účastníka řízení. Právě této osobě je dáno na výběr, zda využije svého práva na to, aby bylo správním orgánem vyměřené penále

přezkoumáno odvolacím orgánem, tj. orgánem odlišným od toho, který penále vyměřil a aby bylo provedeno následné právní hodnocení věci.

Faktická dispozice osoby, jíž je vyměřeno penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně a uložena povinnost v náhradní lhůtě penále uhradit, je tedy dána tím, že uvedená osoba buď považuje penále za správně stanovené, tj. ve správné výši, se správnou sazbou atd., tudíž o něm nehodlá vést takové řízení, v němž by byly posuzovány relevantní skutečnosti určené pro jeho vyměření, nebo má za to, že penále není vyměřené v souladu se zákonem a nesouhlasí např. ani s jeho zaplacením, přičemž využívá svého práva, které jí nelze odepřít, totiž práva na zahájení odvolacího řízení. Jak nicméně plyne ze shora uvedeného, v nyní projednávané věci stěžovatel svého práva na to, aby s ním bylo vedeno řízení o správnosti, resp. zákonnosti vyměřeného penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně, nevyužil, ačkoliv byl o možnosti podat řádný opravný prostředek v předmětných platebních výměrech na penále prokazatelně poučen. Viděno z této perspektivy, pak nemohou mít žádnou relevanci námitky, že podání odvolání by bylo jen zbytečným formálně právním aktem, jelikož by o něm rozhodoval stejný správní orgán, který rozhodoval o odvolání ve věci samé, tj. o porušení rozpočtové kázně a vyměření odvodu poskytnutých prostředků. Stěžovatel řízení ve věci vyměření odvodu a řízení ve věci vyměřeného penále slučuje, ačkoliv povaha každého z nich je bezesporu odlišná. Liší se především předmětem rozhodnutí. Rozhodnutí o vyměření samotného odvodu za porušení rozpočtové kázně je meritorním rozhodnutím, kterým se konstatuje, že příjemce poskytnutých peněžních prostředků je např. nepoužil k těm účelům, na něž byly prostředky určeny, resp. je neoprávněně zadržoval apod. Penále je dle ust. § 2 odst. 5 daňového řádu příslušenstvím vyměřeného odvodu a sleduje jeho osud, avšak rozhodnutím o jeho vyměření se již pouze deklaruje, že příjemci vznikla povinnost uhradit penále za dobu, po kterou měl k dispozici peněžení prostředky, jejichž následné užití resp. držení, bylo v rozporu s předem určenými účely popř. v rozporu se zákonem atd. Zákon však proti těmto rozhodnutím připouští řádné opravné prostředky ve formě odvolání a osobám, vůči nimž tato rozhodnutí směřují, je poskytnuta, za předpokladu splnění zákonem stanovených podmínek, soudní ochrana (viz. rozsudek ze dne 11. 5. 2005, č. j. 1 Afs 137/2004 – 62, přístupný na www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud je tedy nucen konstatovat, že smyslem přezkumu správních rozhodnutí ve správním soudnictví je poskytnutí soudní ochrany tam, kde osoby, jež tvrdí, že byly na svých právech dotčeny, se svých práv nedomohly před správním orgánem, ač se o to pokusily. Zdejší soud v této souvislosti odkazuje např. na rozsudek ze dne 12. 5. 2008, č. j. 2 Afs 98/2004 – 65, dostupný na www.nssoud.cz, z něhož vyplývá, že ...„*Podmíněnost vyčerpání opravných prostředků ve správním řízení před podáním žaloby k soudu [§ 5, § 68 písm. a) s. ř. s.] je nutno vnímat jako provedení zásady subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. To znamená, že účastník správního řízení musí zásadně vyčerpat všechny prostředky k ochraně svých práv, které má ve své procesní dispozici, a teprve po jejich marném vyčerpání se může domáhat soudní ochrany. Soudní přezkum správních rozhodnutí je totiž koncipován až jako následný prostředek ochrany subjektivně veřejných práv, který nemůže nahrazovat prostředky nacházející se uvnitř veřejné správy.*“ Za situace, kdy stěžovatel nepožadoval, aby bylo vedeno řízení o správnosti vyměřeného penále v odvolacím řízení před orgánem druhé instance, tedy neinicioval

provedení odvolací řízení, nemohl se soudní ochrany v řízení před krajským soudem oprávněně dožadovat.

Zdejší soud neshledal relevantní ani argumentaci stěžovatele poukazující na to, že krajský soud nesprávně vyloučil žaloby k samostatnému řízení, neboť, jak již výše uvedl, v případě rozhodnutí o vyměření penále a rozhodnutí o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, resp. rozhodnutí o odvolání, se jednalo o rozhodnutí vydaná různými správními orgány (v odvolacím řízení a v prvním stupni), která se lišila i předmětem rozhodnutí.

Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud plně respektuje právo na spravedlivý proces, jehož podstatnou složkou je právo na projednání věci nezávislým soudem, nicméně podle ust. § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřípustná tehdy, nevyužil-li žalobce opravných prostředků v řízení před správním orgánem, které zákon připouští. Stěžovatel nevyužil opravné prostředky v řízení o odvolání o vyměřeném penále, jež mohlo být z jeho dispozice vyvoláno, jak správně konstatoval krajský soud. Za tohoto stavu byl dán důvod pro odmítnutí žaloby jako nepřípustné podle § 68 písm. a) s. ř. s.

Ze všech shora uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady přesahující jeho běžnou správní činnost v řízení nevznikly; proto soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. května 2013

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu