

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Město Sokolov**, se sídlem Rokycanova 1929, Sokolov, zastoupen JUDr. Václavem Krondlem, advokátem, se sídlem Jiráskova 2, Karlovy Vary, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 3. 2015, čj. MF-59126/2014/1203-4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 10. 2016, čj. 30 Af 13/2015 – 48,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 10. 2016, čj. 30 Af 13/2015 – 48, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Krajský úřad Karlovarského kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) vydal dne 3. 7. 2014 rozhodnutí čj. 110/LP/14, kterým uložil žalobci pokutu ve výši 10.000 Kč za spáchání správního deliktu ve smyslu § 22a odst. 1 písm. c) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, neboť v rozporu s § 16 odst. 2 tohoto zákona neprovedl změny schváleného rozpočtu. Žalobce totiž nepřijal rozpočtové opatření z důvodu nutnosti uhrazení faktury č. 120585 ze dne 11. 12. 2012, která svou výší překročila již upravený rozpočet položky 5152 - Teplo na rok 2012, a to o 290.000 Kč. Došlo tak k čerpání na 101,23 % upraveného rozpočtu.

[2] Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce odvolání, ve kterém argumentoval zejména tím, že z časových důvodů nebylo možné rozpočtové opatření včas

(tedy do konce roku 2012) přijmout. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím odvolání zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

II. Rozsudek krajského soudu

[3] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou však krajský soud neshledal důvodnou, a proto ji výše specifikovaným rozsudkem zamítl.

[4] Krajský soud dospěl stejně jako správní orgány k závěru, že žalobce porušil § 16 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a spáchal tak delikt dle § 22a odst. 1 písm. c) tohoto zákona. Neztotožnil se s žalobním tvrzením, že nebylo reálné v souvislosti s úhradou fakturované částky přijmout příslušné rozpočtové opatření při vynakládání rozpočtových prostředků do konce rozpočtového období roku 2012. Předmětná faktura byla vystavena 11. 12. 2012 a byl tak vytvořen dostatečný časový prostor do 31. 12. 2012 k přijetí rozpočtového opatření ještě před úhradou této faktury. V prosinci roku 2012 se přitom uskutečnilo jednání zastupitelstva města dne 13. 12. a dne 18. 12. zasedala rada města, která byla rovněž zmocněna k provádění rozpočtových opatření.

[5] Soud dále konstatoval, že určujícím znakem podstaty správního deliktu není sledování míry společenské nebezpečnosti daného jednání, jak namítal žalobce, to je však zohledněno při úvaze o výši ukládané sankce. Soud také neshledal, že by v případě žalobce byl dán liberační důvod dle § 22b odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, tedy že by žalobce vynaložil veškeré úsilí, jež je po něm možno požadovat, aby k porušení povinnosti nedošlo.

[6] Za nedůvodnou považoval soud také žalobní námitku, podle níž byla porušena zásada zachování totožnosti skutku tím, že správní orgán I. stupně v rámci oznámení o zahájení řízení uvedl, že zahajuje řízení o správním deliktu podle § 22a odst. 1 písm. f) vázaného na porušení povinnosti plynoucí z § 15 odst. 1 výše zmíněného zákona, následně však rozhodl o jiném správním deliktu podle § 22a odst. 1 písm. c), jež je vázán na porušení povinnosti plynoucí z § 16 odst. 2 tohoto zákona. Z ustálené soudní judikatury vyplývá, že při posuzování otázky zachování totožnosti skutku, o kterém bylo zahájeno řízení a o kterém bylo v konečném důsledku rozhodnuto, je určující specifický obsah konání, jež nese znaky protiprávnosti definované zákonem. Druhou souběžnou otázkou je pak otázka právní kvalifikace takového konání. V daném případě správní orgán obsah konání, které nese protiprávní znaky, řádně specifikoval, a proto jeho další postup, kdy na podkladě shromážděných důkazů dospěl k odlišné právní kvalifikaci takto vymezeného skutku, není porušením zásady jednotnosti skutku.

[7] Krajský se neztotožnil ani s námitkou, že v průběhu správního řízení došlo k porušení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, neboť od zahájení řízení o správním deliktu do doby vydání rozhodnutí nebyly prováděny jiné důkazy, než ty, se kterými byl žalobce již seznámen; žalobce byl zároveň poučen o možnosti se k těmto podkladům před vydáním rozhodnutí vyjádřit.

III. Důvody kasační stížnosti

[8] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu jeho nezákonnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), a vady řízení podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení, případně aby rozhodl podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a sám zrušil i rozhodnutí žalovaného.

[9] Stěžovatel zdůraznil, že podle mandátní smlouvy mezi stěžovatelem jako mandantem a Sokolovskou bytovou s. r. o. (dále jen „Sokolovská bytová") jako mandatářem předkládá Sokolovská bytová měsíční podklady pro sestavení účetních výkazů nikoliv v průběhu měsíce, ale až po jeho ukončení ve stanoveném termínu. Překročení výdajů v položce 5152 – Teplo za prosinec 2012 proto stěžovatel zjistil až počátkem ledna 2013, kdy již nebylo možné provést příslušné rozpočtové opatření. V průběhu roku 2012 byl roční objem rozpočtu na této položce navýšen, skutečná výše výdajů nakonec převýšila stanovený rozpočet o 1,23% (tj. o 290 tis. Kč). Měsíční kontrola plnění rozpočtu ani průběžné výsledky hospodaření neavizovaly, že by mohlo dojít k překročení upraveného rozpočtu, stejně jako to nesignalizovalo ani porovnání s čerpáním ve stejném období minulého roku. Ještě k 30. 11. 2012 nic nenasvědčovalo tomu, že by mohlo dojít k přečerpání rozpočtových prostředků; došlo k němu pouze ve velmi krátkém časovém období, a to na samém konci roku 2012. Nakonec bylo však u tohoto dílčího rozpočtu vykázáno kladné saldo, a nedošlo tak k ohrožení hospodaření roku 2012. Podle stěžovatele by nemělo význam přijímat rozpočtové opatření až dodatečně na zasedání zastupitelstva dne 8. 1. 2013, jak uváděl správní orgán I. stupně a soud. To je naopak z povahy věci zcela vyloučeno.

[10] Ryze formalistický je závěr soudu, že v prosinci 2012 byl časový prostor pro přijetí rozpočtového opatření. Pokud byla faktura vystavena (nikoliv doručena) 11. 12., je s ohledem na standardní mechanismy každého územně samosprávného celku zcela vyloučeno, že by opatření mohlo být přijato na zasedání zastupitelstva již 13. 12. nebo na zasedání rady 18. 12. Přečerpání navíc bylo zjištěno až v lednu 2013, kdy už nebylo možno s ohledem na skončení účetního období cokoliv zpětně měnit, projednávat a rozhodovat. Soud měl posoudit objektivní schopnost jakkoliv reagovat, nikoliv pouze formálně porovnávat data vystavení faktury a jednání zastupitelstva a rady obce. Stěžovatel je přesvědčen, že s ohledem na uvedené okolnosti nevykazuje vytýkané nedodržení zákona takovou míru společenské nebezpečnosti, aby mohlo být považováno za správní delikt dle příslušného ustanovení.

[11] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku spatřoval stěžovatel v absenci jakéhokoliv odůvodnění závěru soudu, proč přijetí rozpočtového opatření do konce roku 2012 bylo reálné, přičemž uvedení termínů jednání orgánů města takovým odůvodněním není.

[12] Za nesprávný považuje stěžovatel závěr soudu, že společenská nebezpečnost protiprávního jednání není určujícím znakem podstaty správního deliktu. O tom svědčí

odůvodnění rozsudků Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 17/2007 či sp. zn. 8 Afs 70/2010.

[13] Stěžovatel dále argumentuje tím, že v souladu s § 22b odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů vynaložil veškeré úsilí a činil veškerá opatření, aby dostál svým povinnostem, a tudíž nespáchal správní delikt ani jinak neporušil zákon. Stěžovateli je tak na jednu stranu vytýkáno, že nepřijal rozpočtové opatření alespoň zpětně, na druhou stranu je výslovně zdůrazňováno, že k tomuto přijetí musí docházet vždy předem. Jakékoliv jednání stěžovatele by tedy z hlediska názoru žalovaného bylo protiprávním. Stěžovatel je přesvědčen, že v dané situaci učinil vše, co bylo možné. Navíc usnesením zastupitelstva ze dne 9. 5. 2013 byl projednán závěrečný účet města Sokolov a přijata opatření k nápravě nedostatků tak, aby se nemohla vytýkaná situace opakovat. Neschválením rozpočtového opatření nebylo žádným způsobem negativně ovlivněno hospodaření města Sokolov, nevznikla žádná majetková újma ani nedošlo ke zneužití veřejných prostředků či porušení veřejného zájmu.

[14] Soud podle stěžovatele nesprávně posoudil také námitku nezachování totožnosti skutku. Nepřijatelným je názor žalovaného, že stěžovatel od počátku věděl, jaký skutek bude posuzován, a tento skutek naplňuje znaky obou zmíněných správní deliktů. Zatímco správní řízení bylo zahájeno pro správní delikt dle § 22a odst. 1 písm. f), uznán vinným byl stěžovatel za správní delikt podle § 22a odst. 1 písm. c) tohoto zákona. Je přitom zřejmý rozdíl mezi protiprávním jednáním podle jednoho a druhého ustanovení zákona (z hlediska znění zákona). Stejně tak je rozdíl mezi skutkem „neuskutečňování finančního hospodaření v souladu se schváleným rozpočtem a nevykonávání kontroly hospodaření“ a „neprovedení změny schváleného rozpočtu“, kdy nejde o stejný skutek. Nelze si též nevšimnout, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně v rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (např. rozsudkem sp. zn. 2 As 34/2006) obsahuje pouze obecný popis skutku, aniž je konkretizováno, jakým jednáním stěžovatele k němu mělo dojít.

[15] Další kasační námitka spočívá v porušení § 36 odst. 3 správního řádu v řízení před správním orgánem I. stupně, neboť neumožnil stěžovateli vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí. Žalovaný v tomto sice dal stěžovateli za pravdu, nicméně dospěl k nepřípustnému závěru, že toto pochybení nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí. Jde o úplné popření základních principů správního řízení, nehovoře o základních právech zaručených Listinou základních práv a svobod. Soud navíc posléze konstatoval, že nedošlo k porušení žádného práva.

[16] Stěžovatel shrnul, že jako správní delikt bylo vyhodnoceno jednání, které znaky správního deliktu nevykazuje, a to ve správním řízení, v němž nebyla zajištěna ochrana procesních práv účastníka řízení.

IV. Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti

[17] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje se závěry rozsudku krajského soudu, a proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[18] V souvislosti s námitkou připomínající nutnost nebezpečnosti protiprávního jednání pro společnost žalovaný uvedl, že správním deliktem je protiprávní jednání, jehož znaky stanovuje zákon; za spáchání správního deliktu ukládá správní orgán trest stanovený normou správního práva. Podle žalovaného byla pokuta ve výši 10.000 Kč uložena v souladu se zákonem, neboť správní orgán I. stupně přihlédl k nízké závažnosti správního deliktu.

[19] Podle žalovaného měl stěžovatel v prosinci roku 2012 dostatečný časový prostor pro přijetí rozpočtového opatření v souvislosti s fakturou vystavenou 11. 12. a uhrazenou 19. 12. Argument, že tato skutečnost byla zjištěna až v lednu 2013, nasvědčuje tomu, že stěžovatel neměl správně nastavené kontrolní mechanismy. Stěžovatel navíc dle vlastního tvrzení nepřijal nápravu ihned, ale až v květnu roku 2013. Je tedy zřejmé, že stěžovatel nevynaložil veškeré úsilí ve smyslu § 22b odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

[20] Pokud jde o námitku nedodržení jednoty skutku, žalovaný konstatoval, že v oznámení o zahájení řízení byl zcela srozumitelně popsán důvod zahájení a slova „schválení rozpočtového opatření“ byla uvedena tučně; stěžovatel přesně věděl, o jakém jednání se bude rozhodovat. Rozdílné označení správního deliktu může být dáno buď písařskou chybou nebo správní orgán I. stupně teprve zvažoval kvalifikaci jednání stěžovatele. Při zjištění překročení položky rozpočtu mohl správní orgán I. stupně zvažovat i selhání kontrolních mechanismů. Rozhodná je však kvalifikace skutku uvedená v rozhodnutí.

[21] Shodně s krajským soudem žalovaný poznamenal, že pokud správní orgán I. stupně nevyzval stěžovatele, aby se vyjádřil k podkladům, které mu byly všechny známy, nemá to žádný vliv na posouzení věci, neboť ve správním řízení nedošlo k žádným novým zjištěním či doplňování důkazů. Žalovaný dále nesouhlasí s tím, že by byl výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně vnitřně rozporný; z odůvodnění rozhodnutí vyplývá, za jaký správní delikt byla pokuta uložena.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[23] Kasační stížnost je důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost totiž představuje vadu, ke které musí soud v souladu s § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti, tedy i nad rámec důvodů kasační stížnosti. Z judikatury tohoto soudu vyplývá, že za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je nutno pokládat takové rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní

argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky považuje za liché, mylné nebo vyvrácené (viz rozsudek NSS ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005 – 44).

[25] Při přezkumu napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud zjistil, že se krajský soud nikterak nevyjádřil k žalobní námitce, kterou stěžovatel uplatňuje i v kasační stížnosti, podle níž výroková část rozhodnutí správního orgánu I. stupně v rozporu se soudní judikaturou obsahuje pouze obecný popis skutku, aniž je konkretizováno, jakým jednáním mělo k porušení zákona dojít. Krajský soud tak zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, pro kterou musí Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušit.

[26] V dalším řízení se tedy krajský soud bude muset s uvedenou žalobní námitkou vypořádat a zhodnotit tak, zda popis skutku ve výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně naplňuje kritéria stanovená v § 68 odst. 2 správního řádu interpretovaná judikaturou Nejvyššího správního soudu. Zejména je třeba vzít v úvahu závěry usnesení rozšířeného senátu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006 – 73, publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS, které se sice vztahovaly k výkladu § 47 odst. 2 správního řádu z roku 1967, nicméně jsou použitelné i na současnou právní úpravu. Rozšířený senát uvedl, že „[v]*ymezení předmětu řízení ve výroku rozhodnutí o správním deliktu musí vždy spočívat ve specifikaci deliktu tak, aby sankcionované jednání nebylo zaměnitelné s jednáním jiným.* [...] *V rozhodnutích trestního charakteru, kterými jsou i rozhodnutí o jiných správních deliktech, je nezbytné postavit najisto, za jaké konkrétní jednání je subjekt postižen – to lze zaručit jen konkretizací údajů obsahujících popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Taková míra podrobnosti je jistě nezbytná pro celé sankční řízení, a to zejména pro vyloučení překážky litispendence, dvojího postihu pro týž skutek, pro vyloučení překážky věci rozhodnuté, pro určení rozsahu dokazování a pro zajištění řádného práva na obhajobu.*“ Rozšířený senát zároveň konstatoval, že nepostačí, pokud jsou tyto náležitosti skutku uvedeny až v odůvodnění rozhodnutí.

[27] S ohledem na obsah opomenuté žalobní námitky se již Nejvyšší správní soud nevěnoval přezkumu zbývajících kasačních námitek. Jak totiž zdůraznil rozšířený senát ve výše citovaném usnesení, výrok je zásadní částí jakéhokoli správního rozhodnutí. Výroková část rozhodnutí „*je schopna zasáhnout práva a povinnosti účastníků řízení a jako taková pouze ona může nabýt právní moci. Řádně formulovaný výrok, v něm na prvním místě konkrétní popis skutku, je nezastupitelnou částí rozhodnutí; toliko z něj lze zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaké opatření či sankce byla uložena, pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoliv odůvodnění) může být vynucen správní exekucí apod.*“ Posouzení této žalobní námitky je tedy klíčové pro úvahy o zákonnosti (přezkoumatelnosti) rozhodnutí žalovaného jako celku. V případě, že by krajský soud shledal tuto námitku důvodnou, nemohlo by rozhodnutí žalovaného obstát; za této situace by proto bylo předčasné vyjadřovat se k dalším závěrům krajského soudu, které se týkají napadeného rozhodnutí žalovaného.

VI. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[28] Na základě uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. V souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. proto rozsudek krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.)

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

V Brně dne 19. ledna 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu