



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdu a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Česká republika – Okresní soud ve Zlíně**, se sídlem Dlouhé díly 351, Zlín, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 31, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 6. 2019, č. j. 64 Af 4/2019 – 41,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného rozsudku krajského soudu, kterým byla zamítnuta žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 9. 2018, č. j. 41394/18/5000 – 10470 - 712343, ve věci vyměření penále z odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[2] Dne 13. 1. 2017 byla Finančním úřadem pro Zlínský kraj (dále jen „správce daně“) u stěžovatele na základě podnětu Ministerstva financí zahájena daňová kontrola, na základě níž správce daně zjistil, že u veřejné zakázky došlo k pochybení stěžovatele uvedením rozdílného názvu veřejné zakázky v zadávací dokumentaci a na profilu zadavatele. K dalším pochybením pak došlo tím, že byl nejednoznačně zadaný požadavek na realizaci v rámci veřejné zakázky v zadávací dokumentaci, nevyřazením nabídky, která nesplňovala zadávací podmínky a v konečné fázi nezrušením zadávacího řízení. Uvedeným postupem došlo k porušení § 6 odst. 1 a odst. 3, 4 a 5 Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. j. 65/2011- INV - SP ze dne 17. 6. 2011, o zadávání veřejných zakázek v resortu Ministerstva spravedlnosti. Rovněž nebyly dodrženy zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace, v důsledku čehož došlo k porušení § 6 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách a k porušení bodů 2 a 3 Podmínek čerpání prostředků státního rozpočtu ze dne 9. 9. 2013. Uvedeným jednáním došlo dle správce daně k neoprávněnému použití peněžních prostředků státního rozpočtu ve smyslu § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a tím k porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

[3] Za porušení rozpočtové kázně vyměřil správce daně stěžovateli platebním výměrem č. j. 1647980/17/3300-31471-707247, ze dne 11. 8. 2017 odvod za porušení rozpočtové kázně, ve výši 47 840 Kč, tj. ve výši 5 % z částky použité na financování veřejné zakázky, tj. z částky 956 783 Kč; platební výměr byl stěžovateli prostřednictvím datové schránky téhož dne doručen.

[4] Proti platebnímu výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně podal stěžovatel odvolání, které žalovaný zamítl a platební výměr správce daně potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel u Krajského soudu v Brně žalobu vedenou pod sp. zn. 29 Af 52/2018; na základě návrhu žalovaného byla usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2018, sp. zn. Nad 162/2018 – 188, věc přikázána Krajskému soudu v Ostravě, který ji rozsudkem ze dne 13. 6. 2019, č. j. 22 Af 34/2018 – 200, zamítl (ze stejných důvodů byla následně usnesením NSS ze dne 20. 12. 2018, sp. zn. Nad 289/2018 – 26, přikázána Krajskému soudu v Ostravě i věc nyní projednávaná). Kasační stížnost, kterou stěžovatel proti tomuto rozsudku podal, je vedena u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 3 Afs 292/2019.

[5] Předmětem soudního přezkumu v projednávané věci je platební výměr ze dne 24. 4. 2018, č. 52/2018, č. j. 934748/18/3300–31471-707247, kterým správce daně vyměřil stěžovateli penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně za dobu od 4. 9. 2013 do 20. 4. 2018 ve výši 47 840 Kč, resp. rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 9. 2018, č. j. 41394/18/5000–10470-712343, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele a platební výměr byl potvrzen. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu, kterou krajský soud nyní kasační stížností napadeným rozsudkem zamítl.

[6] V žalobě stěžovatel uváděl důvody, pro které má za to, že se porušení rozpočtové kázně nedopustil, namítal, že výše vyměřeného odvodu není proporcionální vzhledem k míře pochybení; jinými slovy námitkami směřoval k vyměření samotného odvodu za porušení rozpočtové kázně. K povinnosti zaplatit penále pak namítl, že vyměřením penále došlo k porušení zásady „*ne bis in idem*“, neboť se jedná o duplikovanou sankci v důsledku porušení rozpočtové kázně; poukázal na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, sp. zn. 4 Afs 210/2014, ve kterém byl formulován názor, že penále má povahu trestu a je na něj třeba aplikovat článek 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a články 6 a 7 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Vytkl žalovanému, že nešetřil jeho práva a právem chráněné zájmy, neuplatňoval svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, že překročil meze správního uvážení, interpretace pojmů je z jeho strany svévolná a v rozporu s rozhodovací činností správních soudů, čímž byla dotčena zásada legitimního očekávání; dále namítl, že penále bylo vyměřeno předčasně za situace, kdy v důsledku správní žaloby ve věci odvodu může dojít ke změně samotného odvodu. Navrhl, aby byla věc spojena s věcí vedenou u krajského soudu pod sp. zn. 22 Af 34/2018.

[7] Krajský soud předně neshledal důvody pro spojení této věci s řízením vedeným pod sp. zn. 22 Af 34/2018, ve kterém je přezkoumáváno rozhodnutí ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně, na který je penále navázáno. Připustil, že formální podmínky stanovené v § 39 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) by zřejmě splněny byly, přesto však v tomto případě nepovažoval krajský soud spojení obou věcí za vhodné, a to jednak s ohledem na rozdílný rozsah právně významných skutečností v obou řízeních; rovněž přihlížel k tomu, že věc napadla rozdílným senátům krajského soudu a spojování věcí přidělených různým senátům považuje krajský soud z hlediska práva na zákonného soudce za problematické.

[8] S ohledem na rozsah skutečností, které jsou právně významné při soudním přezkumu rozhodnutí o vyměření penále z odvodu za porušení rozpočtové kázně, hodnotil krajský soud

pokračování

z daňového spisu informace týkající se existence pravomocného rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně, jeho obsahu, případného splnění odvodové povinnosti ze strany stěžovatele, průběhu řízení o penále a obsahu napadeného rozhodnutí. Z daňového spisu krajský soud zjistil průběh řízení a ověřil, že platební výměr na odvod za porušení rozpočtové kázně byl stěžovateli doručen dne 6. 4. 2018 a téhož dne nabyl právní moci. Z obsahu spisu nevyplývalo, že by stěžovatel odvod za porušení rozpočtové kázně zaplatil kdykoliv od 4. 9. 2013 do 20. 4. 2018; nic takového ani nebylo v řízení tvrzeno. Krajský soud tak ověřil, že v návaznosti na právní moc rozhodnutí o odvodu vyměřil správce daně stěžovateli platebním výměrem ze dne 24. 4. 2018 penále ve výši 47 840 Kč, která odpovídá zákonné sazbě za dobu od 4. 9. 2013 do 20. 4. 2018. Krajský soud konstatoval, že žalovaný vycházel z pravomocného platebního výměru, kterým byl stěžovateli vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně, a dospěl k závěru o správnosti postupu správce daně při vyměření penále; v odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný dle krajského soudu správně zdůraznil, že povinnost platit penále vzniká v případě prodlení s úhradou odvodu za porušení rozpočtové kázně ze zákona, správce daně zde nemá žádnou možnost správního uvážení a odmítl, že by se s rozhodnutím o vyměření penále mělo vyčkat až na rozhodnutí soudu o žalobě proti rozhodnutí o odvodu.

[9] Krajský soud poukázal na to, že právní povahou rozhodnutí o penále a limity jeho soudního přezkumu se již opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud, přičemž podle jeho ustálené judikatury platí, že správní soudy se v řízení o přezkumu rozhodnutí o penále z odvodu za porušení rozpočtové kázně nemohou zabývat námitkami směřujícími proti samotnému vyměření odvodu. Přípustnými jsou naopak námitky směřující proti penále jako takovému, proti jeho výši, či době, za kterou bylo předepsáno (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2005, č. j. 1 Afs 137/2004 - 62, č. 1182/2007 Sb. NSS, ze dne 9. 1. 2013, č. j. 9 Afs 4/2012 - 30, a ze dne 1. 8. 2011, č. j. 8 Afs 6/2011 - 86). Z toho důvodu označil za nedůvodné veškeré námitky stěžovatele proti samotnému odvodu. K námitkám stěžovatele zdůraznil, že rozhodnutí o vyměření odvodu řeší ve vztahu k rozhodnutí o penále předběžné otázky (zda došlo k porušení rozpočtové kázně a jaká je výše odvodu), a pokud je zde pravomocné rozhodnutí o vyměření odvodu, soud z něj při přezkumu rozhodnutí o jeho příslušenství vychází (§ 52 odst. 2 věta za středníkem s. ř. s.). Ze stejného důvodu krajský soud neprováděl důkazy ze spisu krajského soudu ve věci sp. zn. 22 Af 34/2018, které stěžovatel navrhol a které měly prokazovat jeho tvrzení týkající se samotného odvodu.

[10] Za nedůvodnou označil krajský soud také námitku předčasnosti vydání rozhodnutí o penále; uvedl, že ze zákona nevyplývá přesný časový okamžik, ke kterému by správce daně měl vyměřit penále; správce daně rozhodoval v době, kdy již bylo pravomocně rozhodnuto o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, navíc poté, kdy již uplynula doba prodlení stěžovatele, za kterou dosáhla výše penále maximální hranice. Takovému postupu nelze dle krajského soudu nic vytknout. Krajský soud dodal, že daňový řád zná procesní prostředky, jakými lze zohlednit důsledky případného pozdějšího zrušení rozhodnutí o odvodu na povinnost platit penále z tohoto odvodu.

[11] Ohledně námitky dvojího trestání při předepsání odvodu a penále odkázal krajský soud na usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2015, sp. zn. II. ÚS 3204/15, dle kterého „*rozhodnutí o odvodu a rozhodnutí o penále vydal správce daně na podkladě odlišných skutkových okolností; v prvním případě se jednalo o sankční rozhodnutí v důsledku porušení rozpočtové kázně, ve druhém případě pak o sankční rozhodnutí v důsledku nesplnění stanovené povinnosti k odvodu. Aby bylo možné hovořit o porušení zásady zákazu dvojího trestání, muselo by dojít k uložení sankce za stejný skutek, resp. protiprávní jednání (delikty), což v daném případě zjevně nenastalo*“. O takový případ se však nejedná. Shodně rozhodl např. též Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 11. 2016, č. j. 7 Afs 167/2016 - 39.

[12] Krajský soud neshledal ani důvod pro aplikaci článku 40 odst. 6 Listiny, které se stěžovatel v žalobě domáhal s poukazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2015, č. j. 4 Afs 210/2014 – 57. Je pravdou, že rozšířený senát v uvedeném usnesení konstatoval závěr, podle kterého penále podle § 251 daňového řádu má povahu trestu a je na ně třeba aplikovat článek 40 odst. 6 Listiny a články 6 a 7 Úmluvy. Nejvyšší správní soud však uvedený závěr vyslovil v situaci, kdy v průběhu doby prodlení došlo ke změně právní úpravy penále s tím, že nová právní úprava byla pro daňový subjekt příznivější (snížila se sazba penále); o nic takového se však v přezkoumávané věci nejedná. Krajský soud opakovaně zdůraznil, že mu v tomto řízení nepřísluší hodnotit, zda vskutku došlo ke změně právní úpravy v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek ve prospěch stěžovatele, jak se v žalobě namítá, případně, zda a do jaké míry bude možné tuto změnu zohlednit při přezkumu rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[13] V kasační stížnosti nejprve stěžovatel obsáhle popisuje řízení ve věci stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně; tyto skutečnosti nejsou vzhledem k předmětu přezkumu podstatné, proto je nepovažuje za potřebné Nejvyšší správní soud rekapitulovat.

[14] Stěžovatel v kasační stížnosti odkazuje na § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s; předně brojí proti tomu, že krajský soud projednávanou věc nespojil ke společnému projednání s věcí sp. zn. 22 Af 34/2018, ač to stěžovatel v žalobě navrhoval. Stěžovateli bylo a je známo, že došlo-li by v jiném řízení ke zrušení rozhodnutí o odvodu, bude na místě obnovit řízení ve věci vyměřeného penále, neboť odpadne nyní existující předpoklad pro jeho vyměření, avšak takový postup se mu jeví a jeví jako popírající principy materiálně právního státu, kdy je přisvědčováno generování rozličných navazujících rozhodnutí, byť to aktuálně není třeba. Dle názoru stěžovatele bylo vhodné, aby o odvodu a penále bylo rozhodováno společně v jediném řízení a také v kontextu penále byly zohledněny důvody, pro které stěžovatel samotný odvod považuje za nepřiměřený, když případná úspěšnost správní žaloby stran samotného odvodu logicky zpochybní také příslušné výměry stran penále. Opačný postup by mohl vést k odlišným závěrům v každém z těchto řízení.

[15] Stěžovateli je známa rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu, jenž dovodil, že z žádného ustanovení soudního řádu správního neplyne povinnost správního soudu rozhodnout o spojení či nespojení věcí, nelze ovšem přehlížet, že Ústavní soud s odkazem na ústavní garance práva na spravedlivý proces dovodil, že procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích rozhodnout, ale také - pokud jim nevyhoví – ve svém rozhodnutí vyložit proč, z jakých důvodů tak rozhodl; jestliže tak soud neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. S formalistickým přístupem správního soudu byl stěžovatel seznámen až v bodu 7 odůvodnění rozhodnutí; to se jeví jako přinejmenším opožděné seznámení účastníků s postojem soudu, kdy nelze přehlížet, že proti procesním rozhodnutím s. ř. s. zásadně nepřipouští opravné prostředky, ale nelze přehlížet, že i takové rozhodnutí by mohlo být napadeno ústavní stížností. Postup krajského soudu tak zkrátil procesní i ústavní práva stěžovatele.

[16] Stěžovatel dále uvádí, že je mu známo, že Nejvyšší správní soud dovodil obdobnou konstrukci nemožnosti spojení věcí jako krajský soud s odkazem na institut zákonného soudce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2008, č. j. 9 Afs 47/2008 - 49), nicméně taková argumentace byla dle stěžovatele překonána a navíc zcela deformuje teleologická východiska zavedení institutu zákonného soudce, kdy bylo akcentováno, aby právní věci nemohly mít měněny řešitele na základě aktuální (libo)vůle. Ústavní soud výslovně dovodil, že samotná skutečnost, že se určité věci spojí ke společnému řízení, bez dalšího nepředstavuje porušení práva

pokračování

na zákonného soudce, na čemž nic nemění ani to, že se věci spojují napříč různými senáty (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2014, sp. zn. I. ÚS 2842/13). V daném případě není dle názoru stěžovatele o vhodnosti spojení věcí žádný pochyb, neboť v obou věcech vystupují stejní účastníci a obě věci spolu úzce souvisejí. V minulosti se Ústavní soud dokonce vyslovil v tom smyslu, že spojení věcí není předmětem volné úvahy soudce, ale v určitých případech je povinností soudu ke spojení věcí přistoupit (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 16. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 263/13). Dle názoru stěžovatele postup správního soudu, jenž věci nespojil ke společnému řízení, jednoznačně zjednodušil jeho práci. Jinými slovy, v rámci rychlého vyřízení věci správní soud ukládá fakticky stěžovateli, aby tento formalizovaným postupem vygenerovaná rozhodnutí v rámci správního řízení tiše snášel a v případě své úspěšnosti s návrhem v kontextu samotného odvodu, učinil návrh na obnovu řízení.

[17] Podle stěžovatele měl krajský soud šetřit jeho subjektivní veřejná práva a v případě, že skutečně setrvává na stanovisku nepřijatelnosti spojení věcí napříč senáty, pak alespoň mohl podle § 48 odst. 3 s. ř. s. řízení ve věci vedené pod sp. zn. 64 Af 4/2019 přerušit. Současně stěžovatel vytýká krajskému soudu, že jeho postupem nemohl účinně oponovat zaujatému názoru na to, že řízení nemají být spojena, a konečně ani stěžovateli nebyl poskytnut prostor k replice k vyjádření účastníka původního řízení, když samo podání účastníka původního řízení sice bylo stěžovateli doručeno, avšak bez výzvy k vyjádření. Stěžovatel na podporu svého názoru, že byl v důsledku procesního pochybení krajského soudu zkrácen na svých subjektivních právech, dále obsáhle odkazuje na judikaturu Ústavního soudu.

[18] Stěžovatel od samotného počátku upozorňuje na zcela zřejmý nepoměr mezi jeho tvrzeným pochybením a výší odvodu a penále, je přesvědčen, že jeho postupem naopak byly ušetřeny veřejné prostředky a správcem daně požadovaný postup se sice může jevit jako formálně příhodný, avšak zcela odtržený od reality a v konečném důsledku vytvářející pro veřejné rozpočty podstatně vyšší zátěž než tvrzené pochybení stěžovatele, jehož míra byla správcem daně a účastníkem původního řízení multiplikována a je postavena na principu nesvéprávnosti subjektů, které se stěžovatelem vstupují či chtějí vstoupit do právních poměrů. Dle stěžovatele v kontextu penále jsou skutečně jeho výhrady k samotnému odvodu vedlejší, avšak této skutečnosti si byl stěžovatel vědom, a proto navrhoval spojení obou věcí vedených u správního soudu.

[19] Stěžovatel dále argumentuje tím, že nelze izolovat penále od věci hlavní, tedy odvodu. Rozpočtová pravidla nikoliv samostatně, ale ve spojení s příslušnými ustanoveními daňového řádu vyvracejí tezi žalovaného a v konečném důsledku i krajského soudu o tom, že penále (v případě odvodu za porušení rozpočtové kázně) není příslušenství pohledávky a je samostatným nárokem. Správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále vykonávají územní finanční orgány podle daňového řádu [viz § 44a odst. 8 věty první rozpočtových pravidel] a tato peněžítá plnění jsou tedy daní ve smyslu § 2 odst. 3 písm. b) daňového řádu. A protože penále za porušení rozpočtové kázně je ukládáno podle daňového zákona, je příslušenstvím daně a jako takové sleduje její osud [§ 2 odst. 5 daňového řádu]. Penále je tedy zákonem o rozpočtových pravidlech koncipováno jako nárok závislý na odvodu za porušení rozpočtové kázně, který stíhá příjemce veřejných prostředků, jenž je v prodlení s provedením odvodu. Svým charakterem tedy jde o „úrok z prodlení“, který z povahy věci je vždy příslušenstvím hlavního nároku (§ 58 zákona o správě daní a poplatků, § 513 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník). Nelze proto oddělovat povinnost k zaplacení jistiny od povinnosti k zaplacení příslušenství, pokud by peněžítá pohledávka nebyla zaplacená včas. Nelze tak rezignovat na skutečnost, že penále se odvíjí od samotného odvodu a nemůže být od něj odtrženo.

[20] Stěžovatel zdůraznil, že Ústavní soud ostatně opakovaně vyslovil netoleranci orgánům veřejné moci a především obecným soudům přehnaně formalistického postupu za použití v podstatě sofistického odůvodňování zřejmé nespravedlnosti. Soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku, a že povinnost soudů nalézat právo neznámá pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad [srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/96 ze dne 4. 2. 1997 (N 13/7 SbNU 87; 63/1997 Sb.) nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 19/98 ze dne 3. 2. 1999 (N 19/13 SbNU 131; 38/1999 Sb.)].

[21] Stěžovatel tedy namítá dílem nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky (vztah věci hlavní a vedlejší) a dílem vady řízení (nespojení věcí, resp. nepřerušování řízení). Současně stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního soudu, kdy výrok rozhodnutí se omezuje na formulaci „žaloba se zamítá“, z něž ovšem není patrné, jaký nárok byl uplatněn a co se jím zamítá. Určitost výroku rozsudku je významná i z hlediska překážky věci pravomocně rozhodnuté (*rei iudicatae*), která brání tomu, aby věc, o níž bylo pravomocně rozhodnuto, byla znovu projednávána. Výrok rozsudku formulovaný slovy „žaloba se zamítá“ je nesprávný z důvodu neurčitosti a zatěžuje řízení vadou, která měla za následek nesprávné rozhodnutí ve věci (srov. příměreně rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 9. 2002, sp. zn. 22 Cdo 655/2001), na čemž nic nemění rubrikace věci v záhlaví rozsudku. Stěžovatel s ohledem na shora uvedené navrhuje, aby Nejvyšší správní soud ve věci vydal rozsudek: Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 26. 6. 2019, č. j. 64 Af 4/2019 - 41, se zrušuje a věc se soudu vrací k dalšímu řízení.

[22] Žalovaný ve svém vyjádření k jednotlivým kasačním námitkám uvedl, že rozsudek krajského soudu považuje za zákonný, jeho právní závěry vycházejí z judikatury Nejvyššího správního soudu. Krajský soud se vypořádal se všemi námitkami uplatněnými v žalobě a své právní závěry řádně odůvodnil s odkazem na příslušná zákonná ustanovení, přičemž vycházel z objektivně zjištěného a prokázaného skutkového stavu, který vyplývá z předloženého spisového materiálu; k námitkám stěžovatele se žalovaný vyjádřil již v odůvodnění napadeného rozhodnutí a ve vyjádření k žalobě ze dne 7. 6. 2019, na něž také odkazuje. Žalovaný rovněž poukazuje na to, že uváděné důvody stěžovatelem podřazené pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s - vztah věci hlavní a vedlejší - jsou důvody jiné, než ty, které by bylo lze podřadit pod uvedené ustanovení; pokud takové obsahové podřazení není možné, není ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. kasační stížnost přípustná. Žalovaný navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[23] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti poté posoudil v mezích uplatněných námitek; současně zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[24] Nejvyšší správní soud především musí konstatovat, že kasační stížnost je na samé hranici přípustnosti.

[25] Stěžovatel v kasační stížnosti nenamítá žádné rozpory v postupu správce daně, resp. žalovaného při stanovení penále, nýbrž namítá nesouhlas s procesním postupem krajského soudu, který neshledal důvody pro spojení této věci s řízením týkajícím se přezkoumání rozhodnutí ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně; tím se měl krajský soud dopustit

pokračování

nezákonnosti; dále také namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, což dovozuje z „formulace výroku“ rozsudku „*žaloba se zamítá*“.

[26] Podstatou kasační stížnosti je námitka, že v dané věci byly splněny zákonné podmínky pro spojení věcí; pokud tak krajský soud neučinil, dle stěžovatele bezdůvodně zasáhl do subjektivních dispozicních práv stěžovatele a porušil ústavní právo na přístup k soudu.

[27] Podle § 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s. je kasační stížnost nepřijatelná proti rozhodnutí, jímž se pouze upravuje vedení řízení; takovým rozhodnutím je nepochybně rozhodnutí o spojení či vyloučení věcí. V daném případě nebyla kasační stížnost podána proti takovému rozhodnutí, neboť krajský soud samostatně o návrhu na společné projednání věci nerozhodoval; odůvodnění svého postupu vtělil přímo do odůvodnění napadeného rozsudku (což mu stěžovatel rovněž vytýká). V uvedeném postupu spatřuje stěžovatel vadu řízení před soudem, která mohla mít za následek nezákonnost rozsudku.

[28] Nejvyšší správní soud se zabýval tím, zda bylo řízení před krajským soudem skutečně zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Dospěl k závěru, že tomu tak nebylo.

[29] Krajský soud se s návrhem stěžovatele na spojení věcí náležitě vypořádal v bodě 7 napadeného rozsudku a srozumitelně odůvodnil, proč ke spojení věcí nepřistoupil; nelze tudíž konstatovat, že by jej zcela pominul. Krajský soud především poukázal na rozdílný rozsah právně významných skutečností v obou řízeních a dále na skutečnost, že věc napadla rozdílným senátům, přičemž za těchto okolností považuje krajský soud spojení věcí za problematičtější. Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit stěžovateli v jeho námitce, že pokud krajský soud o návrhu samostatně nerozhodl, krátil procesní i ústavní práva stěžovatele. Především usnesením krajský soud rozhoduje pouze v případě, že rozhoduje o vyloučení věci k samostatnému projednání nebo o spojení věcí (srov. § 39 s. ř. s.). V případě, kdy krajský soud neshledal důvod pro spojení věcí, je zcela dostačující, pokud svůj postup odůvodnil v rozsudku. Není zřejmé, jak by vydání či nevydání samostatného usnesení o nespojení věcí, nehledě na to, že takový postup vůbec s. ř. s. nepředpokládá, mohlo zasáhnout do veřejných subjektivních práv stěžovatele.

[30] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že výše popsaný postup krajského soudu (nespojení věcí) nevedl k nezákonnosti napadeného rozsudku ve věci samé [srov. rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 14. 7. 2008, sp. zn. I. ÚS 1238/08, v němž se v souvislosti s posouzením přípustnosti ústavní stížnosti proti usnesení krajského soudu o vyloučení věci uvádí: „*Jestliže by usnesení o vyloučení věci k samostatnému projednání bylo protizákonné, resp. protiústavní, takové pochybení by nemohlo být potom reparováno ani v řízení o kasační stížnosti proti meritornímu rozhodnutí ve věci správní žaloby před Nejvyšším správním soudem, neboť tato vada by z povahy věci neměla vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, a proto by nemohla být ani důvodem zrušení napadeného rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního ve spojení s § 109 odst. 3 soudního řádu správního.*“ Obdobně rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Afs 24/2005 - 70: „*Nejvyšší správní soud však považuje za nezbytné důrazně vytknout městskému soudu vadu, již se dopustil nesprávnou aplikací § 39 odst. 2 s. ř. s., upravujícího vyloučení věci k samostatnému projednání; tato vada však z povahy věci neměla vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, a proto ani nemohla být důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.*“]

[31] V žalobě stěžovatel napadal rozhodnutí žalovaného, kterým mu bylo předepsáno penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. S námitkami, které v žalobě uplatnil stran zákonnosti postupu správce daně při výpočtu penále, jakož i s námitkou zákazu dvojího trestání a námitkou nepřiměřenosti, se krajský soud přezkoumatelným způsobem vypořádal. S jeho závěry, které jsou shrnuty v bodech 8 – 12 tohoto rozsudku, se Nejvyšší správní soud zcela

ztotožnil. Stěžovatel v kasační stížnosti přitom žádou ze svých námitek nesměruje k meritorním závěrům, které v tomto směru krajský soud učinil, jeho závěry nikterak nerozporuje, netvrdí, že by krajský soud z hlediska zákona (a jak) pochybil. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v mezích, v nichž je povinen přihlížet k případným vadám ex offio, neshledal přitom žádná pochybení či vady, které by mohly vést k jeho nezákonnosti. Tato nesporná zjištění nemohla nijak ovlivnit okolnost, zda krajský soud k nim dospěl v samostatném či společném řízení.

[32] Pokud stěžovatel argumentuje judikaturou Ústavního soudu, z níž dovozuje povinnost krajského soudu věci spojovat, je třeba uvést, že tuto judikaturu Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje. Nelze však pomíjet, že tato vesměs reflektovala skutečnost, kdy soud bez opodstatněného důvodu vyloučil věci k samostatnému projednání v souvislosti s placením soudního poplatku nebo úhradou nákladů řízení. Není pochyb o tom, že v těchto případech mohlo být do práv účastníka řízení zasaženo (viz např. rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 458/07, ze dne 2. 8. 2007, či sp. zn. II. ÚS 459/07, ze dne 7. 8. 2007)

[33] Rovněž Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 22. 2. 2006, č. j. 1 Afs 127/2005 – 105, uvedl: „*Obsah žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) je cele v dispozici žalobce. Soud je proto povinen respektovat, zda žalobce žalobou napadl jedno rozhodnutí nebo rozhodnutí několik, ledaže by takové procesní jednání žalobce bylo v rozporu s procesními předpisy. Je-li objektivní kumulace přípustná, tj. je-li možná nebo vhodná, není soud oprávněn účinky žalobcovy dispozice popřít tím, že bez zákonného důvodu vyloučí (§ 39 s. ř. s.) věci k samostatnému projednání; učiní-li tak, protiprávně zasáhne do žalobcova veřejného subjektivního práva na respektování jeho autonomie vůle.*“ Obdobně z výše citovaného rozsudku NSS sp. zn. 1 Afs 24/2005 vyplývá, že soud je povinen respektovat, zda žalobce žalobou napadl jedno rozhodnutí nebo rozhodnutí několik, ledaže by takové procesní jednání žalobce bylo v rozporu s procesními předpisy. Je-li objektivní kumulace přípustná (tj. je-li možná nebo vhodná), není soud oprávněn účinky dispozičního úkonu derogovat tím, že vyloučí věci k samostatnému projednání; učiní-li tak, protiprávně zasáhne do žalobcova veřejného subjektivního práva na respektování jeho autonomie vůle. Stěžovatel však nepodal jednu žalobu proti oběma platebním výměřům, kterou by krajský soud nedůvodně „*uměle rozdělil*“, ale podal dvě samostatné žaloby. V tomto směru je tedy odkazované judikatura Ústavního soudu, která reflektovala zcela jiné situace [např. vyloučení 17 platebních výměřů napadených jednou žalobou k samostatnému projednání, nespojení žalob desítek účastníků ve společné věci (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 16. 7. 2015, sp. zn. III. ÚS 263/13, či nález ze dne 14. 7. 2008, sp. zn. I. ÚS 1238/08)], nepřipadná.

[34] V projednávané věci podal stěžovatel samostatné žaloby; přitom tak učinil nikoli ve stejný okamžik; žalobu, kterou napadl odvod za porušení rozpočtové kázně, podal dne 23. 5. 2018, byla vedena pod sp. zn. 22 Af 34/2018 ; žalobu proti vyměření penále podal dne 9. 11. 2018, byla jí přidělena sp. zn. 64 Af 4/2019. Z uvedeného je zjevné, že věc byla v různém časovém období přidělena dvěma různým senátům, resp. různým soudcům.

[35] Podle § 39 odst. 1 s. ř. s. samostatné žaloby směřující proti témuž rozhodnutí anebo proti rozhodnutím, která spolu skutkově souvisejí, může předseda senátu usnesením spojit ke společnému projednání. Podle § 39 odst. 2 s. ř. s. směřuje-li jedna žaloba proti více rozhodnutím, může předseda senátu usnesením každé takové rozhodnutí vyloučit k samostatnému projednání, není-li společné řízení možné nebo vhodné.

[36] Nejvyšší správní soud podotýká, že při úvahách o spojení věcí nelze krom hlediska vhodnosti či účelnosti pomíjet ani hledisko zákonného soudce. Ústavní soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že právo na zákonného soudce je „*zcela nepominutelnou podmínkou řádného výkonu té části*



pokračování

*veřejné moci, která soudům byla ústavně svěřena; [...] na jedné straně dotváří a upevňuje soudcovskou nezávislost, na straně druhé pak představuje pro každého účastníka řízení stejně cennou záruku, že k rozhodnutí jeho věci jsou povolávány soudy a soudci podle předem daných zásad (procesních pravidel) tak, aby byla zachována zásada pevného přidělování soudní agendy, a aby byl vyloučen - pro různé důvody a rozličné účely - výběr soudů a soudců ad hoc“ [nálezn. sp. zn. III. ÚS 232/95 ze dne 22. 2. 1996 (N 15/5 SbNU 101)].*

[37] Součástí základního práva na zákonného soudce je i zásada přidělování soudní agendy a určení složení senátů na základě pravidel obsažených v rozvrhu práce soudů, jinými slovy složení senátů se musí řídit předem stanovenými pravidly, určenými rozvrhem práce. Z práva na zákonného soudce totiž vyplývá požadavek na předvídatelnost a transparentnost obsazení soudu, včetně zastupování, pro účastníky řízení [nálezn. sp. zn. III. ÚS 200/98 ze dne 17. 12. 1998 (N 155/12 SbNU 423)]. K totožným závěrům dospěl Ústavní soud i v řadě dalších rozhodnutí [viz např. nálezn. sp. zn. I. ÚS 93/99 ze dne 27. 9. 2005 (N 183/38 SbNU 463); nálezn. sp. zn. II. ÚS 1191/08 ze dne 14. 4. 2009 (N 85/53 SbNU 79), bod 23; nálezn. sp. zn. IV. ÚS 1302/10 ze dne 20. 4. 2011 (N 77/61 SbNU 239); nebo nálezn. sp. zn. II. ÚS 1589/13 ze dne 21. 1. 2015, body 33-35].

[38] Podle čl. 38 odst. 1 Listiny nikdo nesmí být odňat svému zákonnému soudci, přičemž příslušnost soudu i soudce stanoví zákon. Toto ustanovení Listiny zakotvuje právo na zákonného soudce, které je významnou systémovou pojistkou zaručující nezávislost soudů a soudců. Podstatou tohoto práva je, že příslušnost soudu pro řešení konkrétní věci se musí řídit předem stanovenými pravidly a že podle předem stanovených pravidel se musí odehrávat i přidělení věci konkrétnímu soudci nebo senátu v rámci takto určeného soudu. (viz nálezn. Ústavního soudu ze dne 15. 6. 2016, sp. zn. I. ÚS 2769/15). Princip zákonného soudce představuje jednu ze záruk nezávislého a nestranného rozhodování. O její porušení jde vždy, jestliže věc projedná a rozhodne senát, který k tomu nebyl podle předem daných pravidel povolán rozvrhem práce. Jedině dodržování těchto principů je způsobilé zabránit libovůli nebo účelovému obsazení soudu ad hoc a zamezit tak pochybnostem o nezávislém a nestranném rozhodování soudů.

[39] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 12. 2008, č. j. 9 Afs 47/2008 – 49 konstatoval: „Přidělování spisů, resp. nápad věcí do jednotlivých senátů a soudců, je upraven rozvrhem práce Nejvyššího správního soudu. Předseda příslušného senátu je proto oprávněn rozhodnout o spojení pouze těch věcí, které má „ve své moci“, resp. které mu jako zákonnému soudci byly rozvrhem práce Nejvyššího správního soudu přiděleny. Není však oprávněn, aniž by zasáhl ústavně garantovaná práva účastníků řízení, spojit věci, které byly přiděleny rozdílným členům senátu, natož věci, které do jeho senátu přiděleny vůbec nebyly (tzv. spojení věcí napříč senáty Nejvyššího správního soudu).“ Obdobně je nutno nahlížet i na možné či vhodné spojení věcí u krajských soudů. Nejvyšší správní soud neshledal, že by uvedený názor byl, jak tvrdí stěžovatel, judikaturou překonán. Dovojuje-li její překonání z judikatury Ústavního soudu, nelze mu z důvodů uvedených výše přisvědčit. Ústavní soud k závěru o zákazu libovůle, kterým stěžovatel argumentuje, dospěl ve zcela jiných konsekvencích.

[40] Lze tak shrnout, že správní soud je povinen, než přistoupí k aplikaci § 39 s. ř. s., uvážit vždy skutkový a právní rámec té které projednávané věci. To krajský soud učinil; zcela správně akcentoval zcela odlišný právní rámec, v němž je zákonnost jednotlivých rozhodnutí přezkoumávána (na tom niv nemění fakt, že spolu do určité míry souvisejí; jinými slovy, bez „meritorního“ rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně nemůže obstát rozhodnutí o penále za jeho opožděný odvod). V této souvislosti je třeba uvést, že krajský soud postupoval zcela uvážlivě, neboť nyní přezkoumávané rozhodnutí ve věci penále vydal až poté (dne 26. 6. 2019), kdy pravomocně rozhodl o samotném odvodu (dne 13. 6. 2019).

[41] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že krajský soud mu sice doručil vyjádření žalovaného, a to 13. 6. 2019, avšak bez jakékoli výzvy k replice a již dne 26. 6. 2019 ve věci vydal rozhodnutí. Krajský soud dle stěžovatele mu odňal jeho práva zaručená čl. 36 Listiny, kdy mu byla znemožněna možnost být slyšen a stěžovatel tak nemohl hájit svá práva a jeho postavení se ve sporu stalo nerovným; krajský soud tak dle stěžovatele „zdeformoval“ zásadu *audiatur et altera pars*. K uvedenému je třeba poznamenat, že krajský soud cca 14 dnů před vydáním rozsudku stěžovatele seznámil s vyjádřením žalovaného, měl možnost se s tímto vyjádřením seznámit a případně na něho reagovat; stěžovatel se k uvedenému vyjádření nevyjádřil; žádné námitky k postupu správních orgánů neuvádí ani v kasační stížnosti. Námitku zkrácení na svých právech nelze považovat za důvodnou.

[42] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, kterou stěžovatel založil bez dalšího na znění výroku napadeného rozsudku: *žaloba se zamítá*, z něhož dle stěžovatele není patrné, jaký nárok byl uplatněn a co se jím zamítá. Takto formulovaný výrok rozsudku je dle stěžovatele nesprávný z důvodu neurčitosti a zatěžuje řízení vadou, která měla za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.

[43] Z napadeného rozsudku krajského soudu zcela jednoznačně vyplývá, že žalobní body nejsou důvodné, protože v napadeném rozhodnutí ani v postupu daňových orgánů předcházejícím jeho vydání neshledal krajský soud žádné vady s negativním vlivem na zákonnost napadeného rozhodnutí, ke kterým by byl povinen přihlídnout z moci úřední, proto žalobu zamítl.

[44] Dle § 78 odst. 7 s. ř. s. soud zamítne žalobu, není-li důvodná. Soudy působící ve správním soudnictví jsou oprávněny žalobou napadená správní rozhodnutí toliko zrušit a vrátit je správním orgánům k dalšímu řízení, případně žalobu proti takovému rozhodnutí zamítnout, je-li nedůvodná. Zamítavý výrok krajského soudu je tak plně v souladu se zněním zákona, který reflektuje „kasační princip“ správního soudnictví. Uvedená námitka stěžovatele je nedůvodná. Z napadeného rozsudku je zcela zřejmé, v jaké věci krajský soud rozhodoval, které rozhodnutí žalovaného přezkoumával, k jakým závěrům dospěl a jak meritorně rozhodl; námitka *res indicata* je zcela nedůvodná.

[45] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[46] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému, kterému by dle pravidla úspěchu náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady přesahující jeho běžnou správní činnost v řízení o kasační stížnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. prosince 2020

JUDr. Lenka Matyášová  
předsedkyně senátu