



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Jany Kábrtové a Mgr. Tomáše Blažka ve věci

žalobce: **Město Jablonné v Podještědí**
sídlem náměstí Míru 22, 471 25 Jablonné v Podještědí
zastoupený advokátem Mgr. Petrem Sigmundem
sídlem Jiráskova 614, 470 01 Česká Lípa

proti
žalovanému: **Ministerstvo financí**
sídlem Letenská 15, 118 10 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 11. 2017, č. j. MF-27584/2017/1203-4,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce uzavřel s Regionální radou regionu soudržnosti Severovýchod (dále jen „poskytovatel dotace“) dne 4. 11. 2008 smlouvu o poskytnutí dotace na projekt s názvem „Rekonstrukce bývalého kina v Jablonném v Podještědí na společenské centrum“. Úřad Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod (dále jen „správce daně“) vydal dne 11. 8. 2014 platební výměr, kterým uložil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně ve

výši 144 521 Kč. Správce daně dospěl k závěru, že žalobce uplatnil do způsobilých investičních výdajů v rámci 1. žádosti o platbu výdaje na zhotovení projektové dokumentace na I. etapu rekonstrukce výše uvedeného objektu, ačkoliv tyto výdaje nebyly nezbytné pro realizaci předmětného projektu. I. etapa rekonstrukce, spočívající v rekonstrukci restaurace s kuchyní a zázemím, totiž nebyla součástí projektu, na nějž obdržel dotaci (jeho předmětem byla II. etapa rekonstrukce, spočívající v rekonstrukci sálu se zázemím, salonku s barem a bytové jednotky). Žalobci tedy byla neoprávněně poskytnuta dotace ve výši 144 520,65 Kč. Žalovaný zamítl v záhlaví specifikovaným rozhodnutím odvolání žalobce proti platebnímu výměru vydanému správcem daně. Žalobce napadl dané rozhodnutí žalovaného žalobou dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

II. Shrnutí argumentace obsažené v žalobě

2. Žalobce poukázal na skutečnost, že správce daně nejprve provedl z podnětu Nejvyššího kontrolního úřadu z roku 2012 administrativní kontrolu k prověření podezření, že výdaje vynaložené na zhotovení projektové dokumentace I. etapy rekonstrukce bývalého kina v Jablonném v Podještědí jsou nezpůsobilými výdaji projektu. Správce daně ale po prošetření tohoto podezření došel ke zjištění, že obě etapy rekonstrukce od sebe nelze striktně oddělit, neboť se vzájemně prolínají a jedna bez druhé by nebyla schopna dostát požadovaným výstupům projektu. Podnět Nejvyššího kontrolního úřadu tedy shledal nedůvodným a „rozhodl“, že žalobce se nedopustil rozpočtové kázně.
3. Dne 13. 5. 2014 však správce daně zahájil novou administrativní kontrolu, a to bez jakékoliv změny okolností a bez cizího podnětu. Jejím výsledkem bylo vydání nyní posuzovaného platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně. Správce daně zde dospěl k opačnému zjištění, než v předchozí administrativní kontrole.
4. Žalobce v odvolání proti platebnímu výměru argumentoval závazností správcem daně vydaného „rozhodnutí“ o administrativní kontrole. Žalovaný k tomu uvedl, že poskytovatel dotace je oprávněn provést u příjemce dotace více veřejnosprávních kontrol a že při opětovné kontrole může zjistit nové skutečnosti vztahující se k nakládání s poskytnutými veřejnými prostředky. Podle žalobce je však na oznámení o výsledku administrativní kontroly třeba hledět jako na rozhodnutí vydané podle zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „daňový řád“). V řízení vedeném podle daňového řádu pak platí obecná zásada *ne bis in idem*. Za nezměněného skutkového stavu a při neexistenci nových, pro posouzení věci podstatných skutečností, tak správce daně nemohl z vlastního podnětu zahájit v roce 2014 nové řízení. Bez zrušení již vydaného rozhodnutí cestou řádných či mimořádných opravných prostředků nemohl vydat nové rozhodnutí.
5. Žalobce zároveň odkázal na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 22. 5. 2017, č. j. 59 Af 43/2015 – 63, na nález Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 703/06, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2006, č. j. 2 Afs 31/2005 – 57.
6. Podle názoru žalobce byl postup správce daně vyvolán „nátlakem“ žalovaného. Žalovaný sám na str. 7 napadeného rozhodnutí konstatoval, že prostřednictvím auditního orgánu Ministerstva financí v roce 2014 vyzval správce daně, aby u žalobce uplatnil nezpůsobilé výdaje. Tím je ale popřena zásada dvojinstančnosti řízení. Žalovaný se patrně snažil získat

chybějící prostředky do veřejných rozpočtů, při tom však postupoval v rozporu s principy správního a daňového řízení.

7. Žalobce navrhl, aby krajský soud zrušil jak napadené rozhodnutí žalovaného, tak jemu předcházející platební výměr vydaný správcem daně.

III. Shrnutí vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě nejprve vyložil, jaké jsou základní znaky veřejnosprávní kontroly prováděné podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (dále jen „kontrolní řád“), respektive do 31. 12. 2013 podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále jen „zákon o státní kontrole“). Předmětem kontroly je zjišťování, zda kontrolované osoby plní povinnosti stanovené jim zákonem, popřípadě na základě zákona. Na rozdíl od správního řízení tak v rámci veřejnosprávní kontroly nedochází k žádnému ukládání povinností, pouze je ověřováno, zda jsou uložené povinnosti plněny. V řadě případů pak na kontrolou zjištěný stav věci navazuje správní řízení, v jehož rámci teprve dochází k ukládání povinností, ať už spočívajících v opatření k nápravě, odstranění závadného stavu či sankcích. Nejedná se však již o procesní součást kontroly, nýbrž o řízení na ni navazující, zpravidla správní řízení. Proto ukládání opatření k nápravě nebo sankcí již není kontrolou ve smyslu kontrolního řádu.
9. Také podle judikatury Nejvyššího správního soudu protokol o kontrole obsahuje toliko kontrolní zjištění, jimiž nemůže být nijak zasaženo do práv kontrolovaného subjektu. Ani „rozhodnutí“ o námitkách proti zjištění uvedenému v protokolu nejsou samostatně soudně přezkoumatelná v řízeních vedených podle soudního řádu správního. Do práv a povinností kontrolovaného subjektu může být zasaženo až v souvislosti s navazujícím řízením.
10. Oznámení o výsledku administrativní kontroly, ani protokol z veřejnosprávní kontroly tedy nejsou rozhodnutím podle § 101 odst. 1 daňového řádu, ani rozhodnutím podle § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“). V případě další veřejnosprávní kontroly, jejíž provedení zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o finanční kontrole“), nezakazuje, se tak nemůže jednat o porušení zásady *ne bis in idem*.
11. Veřejnosprávní kontrola je dále dle § 5 kontrolního řádu postupem zahajovaným výhradně *ex officio*, tedy z úřední povinnosti, kdy je na rozhodnutí kontrolního orgánu, zda určitou veřejnosprávní kontrolu zahájí či nikoli. Ostatní orgány či subjekty mohou kontrolnímu orgánu podávat toliko podněty ke kontrole, které mají povahu podnětu dle § 42 správního řádu.
12. Žalovaný se vyjádřil také k námitce žalobce, podle níž byl postup správce daně vyvolán „nátlakem“ žalovaného. Poukázal na skutečnost, že podle § 7 odst. 2 písm. a) zákona o finanční kontrole Ministerstvo financí vykonává veřejnosprávní kontrolu mimo jiné u regionálních rad regionů soudržnosti. V daném případě Ministerstvo financí – auditní orgán provedl ve dne 4. 12. 2013 – 30. 1. 2014 audit implementace ROP SV u Regionální rady regionu soudržnosti Severovýchod. Audit byl vykonán ve smyslu čl. 62 odst. 1 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1260/1999. Ve zprávě o auditu je obsaženo mimo jiné zjištění vztahující se k vyhodnocení nesrovnalosti u projektu

„Rekonstrukce bývalého kina v Jablonném v Podještědí na společenské centrum“. Na základě tohoto zjištění provedli pracovníci poskytovatele dotace u žalobce administrativní kontrolu zaměřenou na ověření podezření z porušení rozpočtové kázně. Závěry auditní zprávy nicméně slouží správci daně pouze jako podnět k prověření zjištěných skutečností, správce daně rozhoduje v daňovém řízení na základě vlastních důkazních prostředků.

IV. Ústní jednání

13. Během jednání konaného dne 15. 1. 2020 nejprve zástupce žalobce shrnul podstatný obsah žaloby a pověřený pracovník žalovaného odkázal na obsah žalobou napadeného rozhodnutí a na vyjádření k žalobě. Pracovník žalovaného následně reagoval na „mimoprávní“ argument žalobce, podle něž byl postup žalovaného motivován snahou získat chybějící prostředky do státního rozpočtu. Konstatoval, že žalobce byl povinen vrátit finanční prostředky poskytnuté z evropských fondů, nejednalo se o prostředky ze státního rozpočtu. Dále uvedl, že auditní orgán Ministerstva financí je samostatným odborem Ministerstva financí, jako odvolací orgán v předmětném správním řízení vystupoval odlišný odbor žalovaného.
14. V reakci na vymezení rozhodných právních otázek v této věci ze strany soudu zástupce žalobce uvedl, že jeho záměrem bylo učinit předmětem soudního přezkumu nejen otázku, zda nedošlo k porušení zásady *ne bis in idem*, ale také otázku, zda uplatněné výdaje byly způsobilými investičními výdaji.

V. Posouzení věci krajským soudem

15. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního. Žalobu shledal nedůvodnou.
16. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti platebnímu výměru, kterým mu správce daně uložil odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 144 521 Kč. Odvod byl žalobci vyměřen za pochybení, kterých se dopustil při čerpání dotace na projekt s názvem „Rekonstrukce bývalého kina v Jablonném v Podještědí na společenské centrum“.
17. Ze správního spisu plyne, že dne 27. 9. 2007 žalobce uzavřel s Ing. J. D. smlouvu o dílo na zpracování projektové dokumentace pro stavební povolení a pro provedení stavby. Předmětem uvedené smlouvy o dílo bylo zpracování projektové dokumentace jednak na I. etapu stavby (rekonstrukce restaurace s kuchyní a zázemím), jednak na II. etapu stavby (rekonstrukce sálu se zázemím, salonku s barem a bytové jednotky). Ing. J. D. vyfakturoval náklady na projektovou dokumentaci v celkové částce 490 994 Kč (tj. bez rozdělení nákladů na zhotovení dokumentace na I. a II. etapu rekonstrukce). Žalobce uzavřel s poskytovatelem dotace dne 4. 11. 2008 smlouvu o poskytnutí dotace na projekt „Rekonstrukce bývalého kina v Jablonném v Podještědí na společenské centrum“. Rekonstrukce restaurace s kuchyní a zázemím ale nebyla součástí tohoto projektu, žalobce obdržel dotaci pouze na II. etapu rekonstrukce. Žalobce nicméně zařadil do způsobilých investičních výdajů v rámci 1. žádosti o platbu výdaje na zhotovení projektové dokumentace v plné výši.
18. Poskytovatel dotace poté provedl, na základě podnětu Nejvyššího kontrolního úřadu, administrativní kontrolu, při které prověřoval, zda výdaje na zhotovení projektové

dokumentace na I. etapu rekonstrukce byly způsobilými investičními výdaji. Dospěl při tom k závěru, že se jednalo o způsobilé výdaje a že žalobce se výše popsaným postupem nedopustil porušení rozpočtové kázně. Tento závěr žalobci sdělil oznámením o výsledku administrativní kontroly ze dne 4. 9. 2012.

19. Auditní orgán Ministerstva financí následně provedl audit regionálního operačního programu NUTS II Severovýchod. Na základě výsledků uvedeného auditu poskytovatel dotace provedl u žalobce novou administrativní kontrolu. Podle protokolu o kontrole ze dne 16. 6. 2014 dospěl tentokrát k závěru, že výdaje na zhotovení projektové dokumentace na I. etapu rekonstrukce nebyly způsobilými investičními výdaji. Výše neoprávněně uplatněných výdajů dle poskytovatele dotace činila 156 260,13 Kč (tj. poměrná část z celkové ceny projektové dokumentace – 490 994 Kč) a výše neoprávněně poskytnuté investiční dotace činila 144 520,65. Žalobce proti protokolu o kontrole podal námitky, kterým poskytovatel dotace nevyhověl (viz vyřízení námitek ze dne 25. 7. 2014). Správce daně poté vydal platební výměr, kterým žalobci vyměřil odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 144 521 Kč.
20. Podstata argumentace uplatněné v žalobě spočívá v poukazu na skutečnost, že správce daně nejprve u žalobce provedl administrativní kontrolu, při níž neshledal, že by výdaje na zhotovení projektové dokumentace na I. etapu rekonstrukce předmětného objektu byly nezpůsobilými investičními výdaji. Teprve následně, z podnětu auditního orgánu Ministerstva financí, správce daně provedl další administrativní kontrolu, na jejímž základě vydal napadený platební výměr. Podle žalobce byl takový postup nepřipustný.
21. Krajský soud uvedené argumentaci nepřisvědčil. Naopak souhlasí s žalovaným, že sdělení o výsledku administrativní kontroly nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu (ani za rozhodnutí podle § 101 odst. 1 daňového řádu, jak jej označuje žalobce). Protokol o kontrole, respektive sdělení o výsledku kontroly obsahuje pouze kontrolní zjištění, čili skutková zjištění, jimiž nemůže být nikterak zasaženo do práv kontrolovaného subjektu. Srov. konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu jak ve vztahu k předchozí právní úpravě obsažené v zákoně o státní kontrole (usnesení ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 – 68, rozsudek ze dne 24. 4. 2013, č. j. 3 Aps 9/2012 – 29), tak ve vztahu k úpravě obsažené v kontrolním řádu (např. rozsudky ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 52/2016 – 28 a ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 Afs 194/2016 – 32). Z tohoto důvodu zásadně není samostatně soudně přezkoumatelné žalobou dle soudního řádu správního ani „rozhodnutí“ o námitkách proti zjištění uvedenému v protokolu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 Afs 152/2006 – 144). Do práv a povinností kontrolovaného subjektu může být zpravidla zasaženo až v souvislosti s nějakým navazujícím řízením (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 As 28/2009 – 30, a ze dne 5. 12. 2013, č. j. 6 Ads 55/2013 – 64).
22. Sdělení o výsledku administrativní kontroly proto nelze považovat ani za akt, který by založil překážku věci rozhodnuté. Poskytovateli dotace tak nic nebránilo v tom, aby při opakované administrativní kontrole dospěl k odlišnému posouzení věci než při první kontrole a aby správce daně následně vyměřil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně. „Rozhodnutí“ o první kontrole zcela jistě nebylo nutné nejprve zrušit cestou řádných či mimořádných opravných prostředků, jak namítá žalobce (nejednalo se totiž o žádné rozhodnutí). Judikatura správních soudů a Ústavního soudu týkající se vázanosti správce daně vydaným rozhodnutím a podmínek, za nichž lze provádět opakovanou

daňovou kontrolu, na kterou žalobce odkazuje (viz výše bod 5 rozsudku), na nyní posuzovanou věc nedopadá.

23. Nelze přisvědčit ani námitce, podle níž správce daně svým postupem porušil zásadu *ne bis in idem*. K výše uvedené argumentaci lze dodat, že odvod za porušení rozpočtové kázně není sankcí trestní povahy (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 5 As 95/2014 – 46, a ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 54/2013 – 36). Již jen z tohoto důvodu je poukaz na zásadu *ne bis in idem* v dané věci nepřipadný.
24. Krajský soud nespatřuje žádné porušení práv žalobce ani ve skutečnosti, že druhá administrativní kontrola byla zahájena na základě závěrů auditu provedeného auditním orgánem Ministerstva financí. K takovým situacím v praxi dochází běžně a dle judikatury Nejvyššího správního soudu se nejedná o nepřipustné porušení zásady dvojinstančnosti (viz např. rozsudek ze dne 15. 12. 2016, č. j. 4 Afs 167/2016 – 47).
25. Krajský soud dále uvádí, že řízení ve správním soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou. Soud tedy přezkouvává napadené rozhodnutí správního orgánu toliko v rozsahu žalobních námitek. Zároveň platí, že žalobce zásadně může uplatnit nové žalobní body toliko ve lhůtě pro podání žaloby, v daném případě ve lhůtě dvou měsíců od oznámení napadeného rozhodnutí žalovaného, viz § 71 odst. 2 a § 72 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud konstatuje, že v nynější věci žalobce takto uplatnil pouze námitky, které byly vypořádány v předchozích odstavcích tohoto rozsudku. V žalobě jsou obsaženy pouze tyto námitky procesní povahy, žalobce v ní neuplatnil žádnou argumentaci týkající se věcného posouzení způsobilosti sporných výdajů. Až během soudního jednání zástupce žalobce zpochybnil také věcné posouzení způsobilosti předmětných výdajů ze strany finančních orgánů. Učinil tak ale až po uplynutí lhůty pro podání žaloby, krajský soud se proto uvedenou otázkou nemůže zabývat.

VI. Závěr a náklady řízení

26. Krajský soud z výše uvedených důvodů shledal, že námitky uplatněné žalobcem jsou nedůvodné. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí přihlížet z úřední povinnosti, zamítl žalobu dle § 78 odst. 7 s. ř. s.
27. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Hradec Králové 24. ledna 2020

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu