



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jana Kašpara v právní věci žalobce: **ORFEUS o.s.**, sídlem Praha 6, Anastázova 23/5, zast. JUDr. Tomášem Hlaváčkem, advokátem, sídlem Praha 5, Kořenského 15, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, sídlem Brno, Masarykova 31, o žalobě proti rozhodnutí Finančního ředitelství pro hl.m. Prahu ze dne 19.10.2009, č.j. 6189/09-1700-105171,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Finančního ředitelství pro hl.m. Prahu ze dne 19.10.2009, č.j. 6189/09-1700-105171, **se zrušuje** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 7.808,- Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám JUDr. Tomáše Hlaváčka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí Finančního ředitelství pro hl.m. Prahu (dále jen finanční ředitelství nebo odvolací orgán) ze dne 19.10.2009, č.j. 6189/09-1700-105171, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti platebnímu výměru Finančního úřadu pro Prahu 6 ze dne 5.2.2009, č.j. 38429/09/006980/108285-dot.05,06,07, jímž bylo žalobci uloženo odvést do státního rozpočtu 9,481.900,- Kč za porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb. (dále jen zákon o rozpočtových pravidlech nebo zákon). Dotace byla poskytnuta v rámci programu iniciativy Evropské unie nazvané CIP EQUAL. Ministerstvo práce a sociálních věcí na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace mělo žalobci poskytovat v několika tranších dotaci v celkové výši 41,450.000,- Kč.

Žalobce namítá, že v odvolacím řízení finanční ředitelství oznámilo žalobci, že se neztotožňuje s právní kvalifikací správce daně bez uvedení důvodů, pouze uvedlo, že věc hodnotí jako nedosažení účelu dotace, aniž by uvedlo důvody takového závěru. Rozhodnutí se opírá pouze o skutečnosti zjištěné v odvolacím řízení, což je v rozporu se smyslem odvolacího řízení (§ 31, 50 zákona o správě daní). Postupem finančního ředitelství bylo porušeno právo žalobce na spravedlivý proces dle čl. 36 LZPS a je v rozporu s principem právní jistoty a předvídatelnosti práva. Ačkoli finanční ředitelství uznalo vady napadeného rozhodnutí, vady nijak neodstranilo (§ 50 zákona o správě daní). Finanční ředitelství opřelo své rozhodnutí o hodnocení odborníků v daném oboru, dále však konstatuje, že mu nepřísluší hodnotit věcný obsah projektu, přičemž v odůvodnění protizákonně směřuje postoj poskytovatele dotace a názor externího hodnotitele. Postavení experta ve smyslu § 31 odst. 4 zákona o správě daní musí mít smysluplný a přiměřený procesní rámec. Nelze využít jako expertní postoj pro účely řízení postoj někoho, kdo jej zaujal, aniž by věděl, že tohoto postoje takto bude využito. Expertní orgán pak musí pro účely rozhodnutí se vypořádat s námitkami účastníka nebo takové kritické zhodnocení má provést správní orgán. Jinak je účastník zbaven procesních práv vyjádřit se k podstatě věci. Vázanost expertním postojem žádný procesní režim nezná. Žalobce stanovisko zpochybnil a nikdo se procesně obsahem toho zpochybnění nezabýval. Stanovisko považuje za jednostranné a vnitřně rozporné, hodnocení provedli akademičtí pracovníci, kteří nemají zkušenosti s faktickým terénem.

Napadené rozhodnutí dle žalobce konstatuje obecně porušení rozpočtové kázně odkazem na ty části rozhodnutí o dotaci, které odkazují na příručku pro příjemce. V rozhodnutí chybí úvaha, do jaké míry byla rozpočtová kázeň porušena. Dle znění hlavy XII zákona o rozpočtových pravidel a textu dotace se provádí zpětný odvod pouze v rozsahu porušení rozpočtové kázně. V rozhodnutí není uvedena úvaha o tom, v jakém rozsahu byla porušena rozpočtová kázeň, nebyly dodrženy podmínky a porušeny povinnosti čerpání dotace. Pokud je žalobci přičítán nedostatek inovativnosti, jedná se o nesplnění podmínky, nikoli povinnosti ani povinnosti vyúčtovací. Nesplnění podmínky může být sankcionováno pouze procentní výměrou, která je předem k této podmínce vztažena v samotném rozhodnutí o udělení dotace (§ 44a odst. 4 písm. b), c) zákona o rozpočtových pravidlech).

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby, neboť finanční ředitelství postupovalo v souladu s § 50 odst. 3 zákona o správě daní, o svém závěru žalobce informovalo a umožnilo žalobci se vyjádřit k novým skutečnostem. Důvody, proč nebyly akceptovány žalobcem předložené dokumenty, jsou uvedeny v napadeném rozhodnutí v souladu s § 50 odst. 7 zákona o správě daní. Po celou dobu řízení se jednalo o kvalitativní posouzení téhož dotovaného projektu, nedošlo tak ke změně předmětu řízení. V odvolacím řízení nebylo konstatováno porušení inovativnosti projektu (jak uváděl podnět ke kontrole i napadený platební výměr), odvolací orgán se s tímto názorem neztotožnil. V odvolacím řízení vyšla najevo další skutečnost, která měla na hodnocení dodržení rozpočtové kázně vliv. Jednalo se o nesplnění účelu dotace – z odborného posudku bylo zřejmé, že nebyl uspokojivým způsobem naplněn cíl projektu, tedy účel dotace, proto nebylo možné stanovit sankci jinak, než odvodem ve výši poskytnuté dotace. Ministerstvo práce a sociálních věcí je jediným kompetentním orgánem k posouzení, zda projekt je zpracován dle zadání či nikoliv.

Ze správního spisu plynou tyto rozhodné skutečnosti:

Rozhodnutí Finančního úřadu pro Prahu 6 ze dne 5.2.2009, č.j. 38429/09/006980/108285-dot.05,06,07, bylo žalobci uloženo odvést do státního rozpočtu

odvod za porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb. (dále jen zákon o rozpočtových pravidlech nebo zákon) ve výši 9,481.900,- Kč.

Rozhodnutí Finančního ředitelství pro hl.m. Prahu ze dne 19.10.2009, č.j. 6189/09-1700-105171, bylo odvolání žalobce zamítnuto, odvolacím orgánem sice byla shledána důvodnost některých námitek, avšak zároveň vyšly najevo další skutečnosti, které měly podstatný vliv na rozhodnutí. Správce daně uložil odvodovou povinnost s ohledem ke sdělení poskytovatele dotace, aniž by popsané pochybení ověřoval, tudíž platební výměr vydal pouze na základě podnětu. Proto Finančního ředitelství pro hl.m. Prahu vyzvalo poskytovatele i žalobce k doplnění listin. Poskytovatel předložil materiály, které ohodnotily výsledky projektu žalobce. Z odborného posudku poskytovatele k výstupům projektu je zřejmé, že nebyl uspokojivým způsobem naplněn cíl projektu a tedy i účel dotace. Žalobcem předložený protokol o kontrole, při které nebyly zjištěny žádné nedostatky, dle Finančního ředitelství pro hl.m. Prahu nejsou důkazem o kladném hodnocení realizace projektu poskytovatelem, neboť v protokolu o kontrole nejsou zmíněny všechny nahlížené monitorovací zprávy, které byly ověřovány z důvodu kvalitativního posouzení projektu. Dále odvolací orgán konstatoval, že není zmocněn posuzovat splnění kvalitativních stránek výstupů projektu, a proto se dle § 31 odst. 4 zákona o správě daní opírá o hodnocení odborníků v daném oboru. Poskytovatel, jakožto řídicí orgán, je zodpovědný za dodatečně kvalitní realizaci projektů, které probíhají v jím řízených operačních programech. Proto vychází závěr odvolacího orgánu o porušení rozpočtové kázně, resp. nesplnění účelu dotace, z názoru poskytovatele podloženého posudkem externích odborníků v daném oboru.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, vycházejíc přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.). Věc posoudil následovně.

Správce daně v platební výměru konstatoval porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, aniž by jakkoli specifikoval důvod porušení, resp. jednání žalobce, které vedlo k neoprávněnému použití nebo zadržení peněžních poskytnutých prostředků (srovnej § 44 odst. 1 písm. b) zákona). Nesplnění podmínky bodů II. A.2, II.B.8 a II.B.10. rozhodnutí o poskytnutí dotace a Příručky pro příjemce Akce 2 a 3 CIP EQUAL, princip inovativnosti je konstatováno pouze jako obsah podnětu Ministerstvo práce a sociálních věcí, nikoli jako závěr správce daně. Rozhodnutí správce daně tak neobsahuje důvod, pro který byla žalobci uložena povinnost odvodu poskytnuté dotace. Absentují zde i úvahy o skutkovém zjištění a právním závěru správního orgánu. Platební výměr je zcela nepřezkoumatelným rozhodnutím, neboť ze zprávy o kontrole č.j. 38241/09/006980/108285-dot.05,06,07, není také zřejmé, jaká konkrétní povinnost měla být žalobcem porušena, jestliže je konstatováno pouze obecně porušení stanovené povinnosti. Předchozí konstatování ust. „3.2.2., dle kterého program Iniciativy Společenství EQUAL poskytuje podporu průkopnickým způsobům řešení nerovnosti a diskriminace v práci a přístupu v zaměstnání...a znamená vnesení, vytvoření a následné ověření nových přístupů...“, nijak neidentifikuje jednání žalobce, jež mělo vést k porušení nespecifikované povinnosti.

Z rozhodnutí odvolacího orgánu však také neplyne, jakou konkrétní povinnost žalobce porušil. Porušení podmínky bodů II. A.2, II.B.8 a II.B.10. rozhodnutí o poskytnutí dotace a Příručky pro příjemce Akce 2 a 3 CIP EQUAL, princip inovativnosti je uvedeno jen v části konstatování o obsahu platebního výměru a odvolání žalobce. Finanční ředitelství pouze uvedlo, že z odborného posudku poskytovatele plyne, že nebyl uspokojivým způsobem

naplněn cíl projektu a tedy účel dotace, aniž by jakkoli specifikovalo daný nenaplněný cíl projektu (účel dotace). Nedodržení principu inovativnosti plyne jen z podnětu poskytovatele, rozhodnutí správních orgánů takové vymezení povinnosti žalobce neobsahuje, shodně jako úvahy, o tom na základě jakých skutečností měly být konkrétní projekty žalobce v rozporu s tímto principem. Ve vyjádření k žalobě na str. 3-4 žalovaný uvedl, že se neztotožnil se závěrem poskytovatele dotace o porušení autorských práv (II.B.10.) a se závěrem o nenaplnění principu inovativnosti. „*Jelikož ze skutečnosti, že žalobce neuvedl ve výzkumných zprávách patřičné odkazy na použitou literaturu, nelze dovést porušení principu inovativnosti, tedy ani neoprávněné použití či zadržení prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, tedy ani porušení rozpočtové kázně.*“ K tomu soud konstatuje, že i po vyjádření žalovaného v řízení, jímž nelze nahradit absenci odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a tím takovou vadu zhojit, není zřejmé, jaký konkrétní účel žalobce nenaplnil a na základě jaké (ne)činnosti žalobce mělo dojít k takovému protiprávnímu jednání. Rozhodnutí žalovaného je tak nepřezkoumatelné, v rozporu s § 50 odst. 7 zákona o správě daní, se zásadou spravedlivého procesu dle čl. 36 LZPS, neboť absencí důvodů rozhodnutí je vyloučeno právo žalobce na odvolání i na podání správní žaloby. Výše uvedená nepřezkoumatelnost je natolik intenzivní, že zakládá zrušení rozhodnutí Finančního ředitelství v Praze dle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. bez nařízení jednání pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí.

Jelikož rozhodnutí žalovaného neobsahuje úvahy o tom, na základě čeho žalobce nenaplnil specifikovaný projekt, je vyloučen věcný přezkum napadeného rozhodnutí soudem – tedy zda naplnil podmínku inovativnosti a zda zpětný odvod nepodléhá procentnímu vymezení dle § 44a odst. 4 písm. b), c) zákona o rozpočtových pravidlech.

Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 89/2009 - 120 „*změna právního, resp. skutkového hodnocení věci nemůže přijít pro účastníka řízení překvapivě tak, aby mu nebylo umožněno reagovat.*“ Ve správním spise není založeno podání finančního ředitelství, které mělo dle žaloby pouze obecně konstatovat změnu právního názoru správního orgánu. Zároveň však vzhledem k výše uvedené nepřezkoumatelnosti nelze konstatovat změnu právního názoru finančního ředitelství, jestliže tento není pro nepřezkoumatelnost seznatelný z rozhodnutí správního orgánu I. i II.st. Z důvodu nepřezkoumatelnosti se tak nelze vyjádřit k žalobnímu bodu o právní předvídatelnosti (zákazu překvapivosti). Co se týče námítky dvojinstančnosti, dvouinstančnost řízení zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm. „*Jestliže tedy zákon umožňuje odvolacímu orgánu změnit rozhodnutí správního orgánu, je tím zásada dvojinstančnosti do určité míry prolomena.*“ (NSS č. j. 5 Afs 89/2009 – 120). Obdobně se Nejvyšší správní vyjádřil v rozsudku č. j. 1 Afs 58/2009 - 541, dle kterého „*zásada dvojinstančnosti znamená, že řízení probíhá ve dvou stupních (instancích), že tedy řízení a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podléhá kontrole odvolacího orgánu, nikoliv, že každý závěr musí být vždy vysloven jednou instancí a vždy prověřen a akceptován instancí vyšší. Dvojinstančnost totiž zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm*“ (NSS č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, odst. 51.). Městský soud tak v pouhé skutečnosti provedení dalších důkazů odvolacím orgánem nespátřuje porušení zásady dvojinstančnosti.

Dle § 31 odst. 4 zákona o správě daní lze jako důkazních prostředků použít všech prostředků, jimiž lze ověřit skutečnosti rozhodné pro správné stanovení daňové povinnosti a které nejsou získány v rozporu s obecně závaznými právními předpisy. Jde zejména o různá podání daňových subjektů (přiznání, hlášení, odpovědi na výzvy správce daně apod.), o

svědecké výpovědi a znalecké posudky, veřejné listiny, zprávy o daňových kontrolách, protokoly a úřední záznamy o místním šetření a ohledání, povinné záznamy vedené daňovými subjekty a doklady k nim apod. Jednotlivé skutečnosti rozhodné pro daňové řízení se prokazují v rámci důkazního řízení. Provedené důkazní řízení pak osvědčí, které z předložených důkazních prostředků se staly skutečně důkazem. Hodnocení dokumentů vzniklých s podporou CIP EQUAL na téma „sociální politika“ ze dne 30.6.2008 nebylo vypracováno znalci zapsanými u krajského soudu v seznamu soudních znalců, proto jej nelze považovat za znalecký posudek, nýbrž za jakési odborné vyjádření z důvodu odbornosti osob zpracovatelů. Odborný názor řídicího orgánu CIP EQUAL k naplňování principu inovativnosti v rámci projektu CZ.044.09/2.3.00.4/0053 „Sociální ekonomika ČR“ ze dne 1.9.2009 je pouze sdělením poskytovatelem dotace, aniž by jím byl orgán finanční správy vázán. Důkazní hodnota takových dokumentů je vždy na hodnocení správního orgánu. Pro důkazní hodnotu daného odborného stanoviska poskytovatele ale i Ing. J. a PhDr. K., ze kterého vychází stanovisko poskytovatele, je nerozhodné, že zpracovatelům hodnocení nebyl znám účel dané zprávy, resp. touto skutečností je zvýšena věrohodnost závěrů hodnocení jako takového. Je nutné však přisvědčit žalobci, že je povinností správního orgánu se vypořádat s vypovídací hodnotou důkazního prostředku, zejména je-li účastníkem namítána jeho věcná správnost. Správce daně ani finanční ředitelství nebylo vázáno stanoviskem Ministerstva práce a sociální věcí ani předmětným odborným vyjádřením ve smyslu § 57 s.ř., bylo tak na odvolacím orgánu, aby v souladu s § 50 odst. 7 zákona o správě daní uvedl, jakou skutečnost má tímto za prokázanou a zároveň se vypořádal s námitkami žalobce i např. za pomoci doplnění odborného vyjádření. Finanční ředitelství uvedlo, že odborným stanoviskem poskytovatele má za prokázané nenaplnění cíle projektu. Pokud opomeneme výše uvedenou nepřezkoumatelnost z důvodu obecnosti vymezení skutkového zjištění – nenaplnění cíle projektu, nelze přehlédnout obsáhlé vyjádření žalobce k odbornému vyjádření vtělené do přílohy č. 1 – „vyjádření se k dokumentům – dle č.j. 11845/09-1700-105171“, doručené finančnímu ředitelství dne 29.9.2009, se kterým se odvolací orgán vůbec nevypořádal. Odvolací orgán obranu žalobce proti odbornému vyjádření i stanovisku poskytovatele omezil na zápis o kontrole ve dnech 20.-22.2008 a rozhodnutí o námitkách č.j. 2008/877702-124, jež dle správního orgánu nezahrnují celý projekt žalobce. Vzhledem k absenci vypořádání se odvolacího orgánu s námitkami dle přílohy č. 1 – „vyjádření se k dokumentům – dle č.j. 11845/09-1700-105171“, nelze posoudit důvodnost takových námitek, daným vadným postupem finanční ředitelství v rozporu s § 50 odst. 7 zákona o správě daní porušilo právo žalobce na spravedlivý proces, neboť jeho námitky byly správním orgánem opomenuty a tím bylo popřeno právo účastníka se k věci a podkladům vyjádřit. Uvedená nepřezkoumatelnost rozhodnutí je dalším důvodem pro postup dle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.

Pokud je dána pravomoc správního orgánu rozhodnout o vrácení z důvodů porušení pravidel poskytované dotace, jež může spočívat v nenaplnění kvalitativních požadavků požadovaného projektu, potom je správní orgán oprávněn posuzovat splnění kvalitativních stránek výstupů projektů a to na základě důkazních prostředků, jež mohou „zhojit“ nedostatek odbornosti správního orgánu v dané oblasti, nikoli však nahradit jeho rozhodovací pravomoc. Porušení rozpočtové kázně není bez dalšího dáno hodnocením poskytovatele, nýbrž objektivní skutečností – porušením povinnosti žalobcem, kterou je žalovaný povinen prokázat.

V dalším řízení bude na žalovaném, aby v případě setrvalého právního stanoviska o porušení povinnosti žalobce stanovil, jaký byl cíl projektu, z jakého důvodu žalobcem zpracovaný program nedosáhl tohoto cíle, vypořádal s námitkami žalobce proti odbornému vyjádření a stanovisku poskytovatele a uvedl, na základě čeho je jednání žalobce porušením rozpočtové kázně.

Soud přiznal dle § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. žalobci právo na náhradu nákladů řízení, které se sestávají ze zaplaceného soudního poplatku 2.000,- Kč a v nákladech souvisejících s právním zastoupením žalobce advokátem. Tyto jsou tvořeny jednak odměnou za právní zastoupení žalobce advokátem, a to za dva úkony právní služby (převzetí zastoupení a sepsání žaloby), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu - vyhlášky č. 177/1996 Sb., 2.100,- Kč dle § 7, § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném do 31.12.2012. Náklady právního zastoupení žalobce jsou dále tvořeny dvěma paušálními částkami ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.) a částkou 1008,- Kč odpovídající dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.).

P o u č e n í : Proti 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.

V Praze dne 11.6.2013

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu