



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích**, se sídlem Branišovská 1645/31a, České Budějovice, zastoupená JUDr. Karlem Zuskou, advokátem se sídlem Radlická 3185/1c, Praha 5, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 6. 2018, čj. 26385/18/5000-10480-712244, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 8. 2019, čj. 50 Af 21/2018 - 42,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 28. 8. 2019, čj. 50 Af 21/2018 - 42, **se ruší**.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 6. 2018, čj. 26385/18/5000-10480-712244, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši **24 456 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Finanční úřad pro Jihočeský kraj (dále „správce daně“) platebním výměrem ze dne 6. 11. 2017, čj. 2132180/17/2200-31471-305330 vyměřil za porušení rozpočtové kázně žalobkyni odvod do Národního fondu ve výši 1 306 370 Kč a platebním výměrem ze dne 6. 11. 2017, čj. 2132184/17/2200-31471-305330, jí vyměřil za porušení rozpočtové kázně odvod do státního rozpočtu ve výši 230 536 Kč. Správce daně na základě kontrolních zjištění dospěl k závěru, že žalobkyně nevyužila dotaci poskytnutou v rámci Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost (dále jen „OP VK“) na realizaci projektu

„Vytvoření postdoktorandských pozic na Jihočeské univerzitě a podpora intersekcionalní mobility formou odborných zahraničních stáží“ v souladu s podmínkami uvedenými v rozhodnutí o poskytnutí dotace a v Příručce pro příjemce finanční podpory z OP VK (dále jen „příručka“). Konkrétně z poskytnuté dotace financovala výdaje na odborné asistenty postdoktorandů a poskytnuté peněžní prostředky nevynaložila pouze na úhradu způsobilých výdajů projektu. Tím neoprávněně použila poskytnuté peněžní prostředky ve smyslu § 3 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil obě rozhodnutí správce daně.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou. Tvrdila, že zavedení pozic asistentů postdoktorandů bylo nepodstatnou změnou projektu. Při jejím oznamování, povolování, provádění a financování postupovala v souladu s právními předpisy a podmínkami stanovenými v rozhodnutí o poskytnutí dotace, resp. v příručce. Tuto nepodstatnou změnu schválilo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“) coby poskytovatel dotace a řídicí orgán OP VK. Postupem správních orgánů proto došlo k porušení legitimního očekávání vyplývajícího z tohoto schválení. Správní orgány se ani s námitkou poukazující na schválení výdaje ministerstvem nevypořádaly. Správce daně v platebních výměrech a zprávě o daňové kontrole neuvedl žádnou závaznou právní normu, ze které by plynulo, že jsou dané výdaje nezpůsobilé. Správní orgány si měly pro vydání rozhodnutí opatřit jako podklad vyjádření ministerstva. Výdaje vynaložené na asistenty postdoktorandů považuje za způsobilé. Nelze se ztotožnit s názorem žalovaného, že vytvoření těchto pozic bylo v rozporu s cílem projektu a výdaj na asistenty postdoktorandů nebyl nezbytný pro jeho realizaci, resp. nebyl vynaložen hospodárně. Žalobkyně reagovala na potřebu, která v průběhu realizace projektu vyvstala, a sice potřebu poskytnout postdoktorandům potřebnou podporu, aby byl cíl projektu naplněn snáze a efektivněji. Odborní asistenti se zapojili do řešení úkolů, které souvisejí s plněním výzkumných a vzdělávacích prací postdoktorandů. Pro žalobkyni jako příjemce dotace je ve vztahu k dodržení dotačních podmínek závazné *stricto sensu* pouze samotné rozhodnutí o poskytnutí dotace, nikoli Výzva ministerstva k předkládání žádostí individuálních projektů ostatních z OP VK, Prioritní osy 2 – Terciární vzdělávání, výzkum a vývoj, Oblasti podpory 2.3 – Lidské zdroje ve výzkumu a vývoji, číslo 30 (dále jen „výzva ministerstva“). Správní orgány přesto závěr o porušení rozpočtové kázně odůvodňují pouze výkladem výzvy ministerstva, aniž by objasnily, z čeho usuzují, že je pro žalobkyni závazná. Závěr o její nezávadnosti vyplývá již ze samotného rozhodnutí o poskytnutí dotace a je podpořen praxí poskytování dotací. Výzva ministerstva navíc ani výslovně nezakazuje vytvoření nových doplňkových pozic. Případná nejasnost výzvy v tomto směru nemůže jít k tíži žalobkyně a mít pro ni důsledky sankčního charakteru. Závazný není ani dokument „Dotazy k výzvě č. 30 OP VK“, o který své závěry podpůrně opřely správní orgány. Z rozhodnutí o poskytnutí dotace neplyne, že by žalobkyně byla povinna se s ním seznámit, řídit se jím nebo využívat dotaci v souladu s ním. Správní orgány navíc pominuly jeho obecnost, informativní povahu a to, že se od něj ministerstvo zprávou schvalující vytvoření sporných pozic v případě žalobkyně odchýlilo. Toto později (a rozhodnutím o poskytnutí dotace, resp. příručkou) předvídané schválení má před daným dokumentem aplikační přednost.

pokračování

[3] Krajský soud v Českých Budějovicích v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Správní orgány podle něj náležitě uvedly konkrétní ustanovení zákona, které žalobkyně porušila. Konkretizovaly, v čem mělo porušení rozpočtové kázně spočívat, a odkázaly na § 44 odst. 1 písm. b) a na § 44a odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel. Okolnosti využití dotace byly konkrétně vymezeny v rozhodnutí o poskytnutí dotace, které představuje právní základ podmínek využití dotace. Z daného rozhodnutí také vyplývá, že je pro žalobkyni závazná také výzva ministerstva. Za způsobilý výdaj je proto potřeba považovat pouze takový výdaj, který je v souladu s rozhodnutím i s výzvou ministerstva. Žalobkyně svým postupem porušila § 3 písm. e) rozpočtových pravidel, který ji zavazuje k plnění povinností založených rozhodnutím poskytovatele dotace. Na základě výzvy ministerstva a její přílohy č. 9 měly vzniknout pozice postdoktorandů a mentorů. Rozhodnutí o poskytnutí dotace, příručka ani výzva ministerstva nepočítají s další pracovní pozicí, která by měla usnadňovat práci postdoktorandů. Z rozhodnutí o poskytnutí dotace plyne povinnost řídit se příručkou, která uvádí, co je způsobilým výdajem a konkretizuje, co se považuje za nepodstatnou změnu projektu. Zřízení pozic asistentů nelze podřadit pod žádnou z uvedených nepodstatných změn. Výše uvedené dokumenty nepočítaly ani s vytvořením rozpočtových kapitol, z nichž by pozice asistentů byly hrazeny. Je tudíž zřejmé, že se výdaje na asistenty míjejí s účelem dotace, a to bez ohledu na tvrzení žalobkyně, že pozice asistentů měly usnadňovat práci postdoktorandů, byly hospodárné a nezbytné k naplnění cílů projektu. Jejich nezbytnost ani nebyla nijak doložena. Vynakládání dotačních prostředků jiným způsobem, než jaký připouští rozhodnutí o poskytnutí dotace, nelze považovat za nepodstatnou změnu rozhodnutí. Taková změna není podřaditelná pod výčet v bodě 3.1.1 příručky. E-mailová komunikace mezi žalobkyní a ministerstvem nemohla být považována za závazné schválení změny dotačních podmínek ve smyslu § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel, protože ke změně nedošlo formou oboustranně schváleného písemného dodatku. Žalobkyně se proto nemůže dovolávat ani porušení zásady legitimního očekávání. Nelze jí ani přisvědčit v tom, že by se jí dostalo zcela konkrétního ujištění o správnosti jejího postupu a schválení nepodstatné změny. Pochybení nelze spatřovat jen na straně ministerstva, ale i žalobkyně, která měla postupovat v souladu s rozpočtovými pravidly a dokumenty vázícími se k dotaci a řádně požádat o změnu dotačních podmínek. E-mailová komunikace nepředstavuje žádný veřejnoprávní akt, kterým by mohlo být původní rozhodnutí měněno. Z auditu také vyplynulo, že se asistenti nepodíleli jen na úzké spolupráci s postdoktorandy, ale podíleli se na vlastních výzkumných procesech bez jakékoliv součinnosti s postdoktorandy. Správce daně také zajistil potřebné podklady včetně stanoviska ministerstva, které je obsaženo v jeho podnětu (hlášení nesrovnalostí), ve kterém je uvedeno, že žalobkyně vytvořila nepodstatnou změnou 15 nových odborných pozic, které nejsou v souladu s výzvou ministerstva. Důvodná není ani námitka vztahující se k dokumentu Dotazy k výzvě. Daný dokument byl vytvořen jako výkladový materiál, který žalovaný využil na podporu svého právního závěru. Žalovaný vycházel ve svém rozhodnutí z rozhodnutí o poskytnutí dotace a z výzvy ministerstva. Nedošlo proto k tvrzené přednostní aplikaci Dotazů k výzvě. Lze předpokládat, že se s daným dokumentem žalobkyně seznámila, přičemž z něj vyplývá i odpověď na její e-mailový dotaz k možnosti financování i jiných členů výzkumného týmu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Namítá, že krajský soud zcela nesprávně dovodil, že porušila rozpočtovou kázeň (resp. podmínky poskytnutí dotace). Stěžovatelka postupovala v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace, resp. příručkou, a to při oznamování, povolování a provádění nepodstatné změny projektu, která spočívala v zavedení pozic asistentů postdoktorandů a nadto byla schválena ministerstvem jako poskytovatelem. Tvrdí, že zřízení pozic asistentů lze podřadit pod nepodstatnou změnu rozpočtu v souladu s body 5.1.1 a 5.5.1.4 příručky a stěžovatelka při zřizování pozic postdoktorandů postupovala v souladu s pokyny uvedenými v bodě 3.1.1 příručky. Že se jedná o nepodstatnou změnu, vyplývá i z e-mailu ministerstva, kterým byla stěžovatelka ujistěna o správnosti svého postupu. Krajský soud přehlédl pasáž daného e-mailu, ve které je jednoznačně uvedeno, že se jedná o nepodstatnou změnu. Pokud by se nejednalo o nepodstatnou změnu, bylo podle příručky povinností ministerstva, aby stěžovatelku vyzvalo k nápravě, což ministerstvo neučinilo. Tím bylo také posíleno legitimní očekávání stěžovatelky o souladu jejího postupu s rozhodnutím o poskytnutí dotace. Toto legitimní očekávání bylo dále podpořeno i tím, že poskytovatel schválil jak monitorovací zprávu č. 6, kde jsou v přepracovaném rozpočtu nové pozice odborných asistentů, tak závěrečnou monitorovací zprávu č. 7. Mylný je také závěr, dle kterého bylo schválení změny projektu nutné učinit dodatkem, a proto e-mailová zpráva nemohla vyvolat u stěžovatelky legitimní očekávání. Pokud by se jednalo o pochybení ve formě, jakou lze změnu schválit, nelze ji klást k tíži stěžovatelky. Nepodstatná změna projektu nevyžaduje vydání dodatku k rozhodnutí o poskytnutí dotace, neboť pro nepodstatné změny poskytovatel v dotačních podmínkách stanovil jiný procesní postup, dle něhož příjemce dotace nahlásí změnu poskytovateli dotace a ten ji pak schválí v rámci příští monitorovací zprávy. Poskytovatel v této věci schválil v rámci monitorovací zprávy zavedení uvedených pozic formou nepodstatné změny, přičemž výdaje na tyto pozice (asistenty postdoktorandů) byly vynaloženy v souladu s cíli a účelem projektu, pročez jsou způsobilé. Poskytovatel v průběhu realizace projektu nezjistil žádné pochybení na straně stěžovatelky a opakovaně schválil výdaje na tyto pozice jako způsobilé v monitorovacích zprávách. Nelze ani dospět k závěru, že rozhodnutí o poskytnutí dotace předpokládá výlučně vytvoření výdaje na mzdy postdoktorandů.

[5] Nesprávný je také závěr krajského soudu, dle kterého se výdaje na pozice asistentů míjejí s účelem dotace. Vytvoření daných pozic bylo naopak souladné s cílem projektu. Stěžovatelka měla na zřeteli cíl projektu a reagovala na potřebu poskytnout postdoktorandům potřebnou podporu, aby byl cíl projektu naplněn snáze a efektivněji. Tato potřeba vyvstala v průběhu realizace projektu. Úkolem asistentů byla podpora výzkumné činnosti, experimentů a výukové činnosti postdoktorandů. Vytvoření těchto pozic proto bylo plně souladné s cílem projektu a přispělo k jeho naplnění, tedy k uplatňování absolventů doktorských studijních programů, jejich dalšímu kariéernímu rozvoji a vzniku nových postdoktorandských pozic.

[6] Krajský soud potvrdil, že správní orgány vycházely při posuzování způsobilosti výdajů z výzvy ministerstva. Tato výzva ale pro stěžovatelku není (na rozdíl od rozhodnutí o poskytnutí dotace) závazná. Nelze se proto ztotožnit se závěrem krajského soudu, že z rozhodnutí o poskytnutí dotace vyplývá, že pro stěžovatelku je závazná také výzva

pokračování

ministerstva. Krajský soud poukázal na závaznost výzvy, aniž by objasnil, z čeho tak usuzuje. Nezávaznost výzvy, která je jen podkladem k podávání žádosti o dotaci, podle stěžovatelky vyplývá již ze samotného rozhodnutí o poskytnutí dotace, z příručky a dále z praxe poskytování dotací. Dotačním titulem je pouze rozhodnutí, které se může od výzvy i odchýlit. Nadto ze samotné výzvy, která definuje povinnou aktivitu č. 1: „*Podpora vytváření kvalitních týmů výzkumu a vývoje*“, vyplývá, že je možné podpořit i dalšího vědeckého či jiného pracovníka, jehož činnosti souvisejí s realizací projektu a naplněním jeho cílů, tedy i odborné asistenty postdoktorandů. I kdyby výzva, resp. dotační podmínky nebyly v tomto ohledu zcela jasné, nemůže takový nedostatek jít na úkor stěžovatelky – coby příjemce dotačních prostředků a slabší strany veřejnoprávního vztahu – s důsledkem v podstatě sankčního charakteru (viz zejm. rozsudek NSS ze dne 3. 8. 2011, č. j. 2 Afs 42/2011-60). Výklad zastávaný správcem daně, žalovaným a krajským soudem je v tomto směru dle stěžovatelky nesprávný, neodůvodněně přísný (restriktivní) a zcela účelový. Skutečnost, že je v příloze č. 9 výzvy mezi povinnými aktivitami uvedeno pouze vytvoření pozic mentorů coby povinné pozice každého projektu, nemůže znamenat, že by nebylo možné fakultativně vytvořit v rámci projektu jiné pozice.

[7] Závazný pro stěžovatelku není ani dokument Dotazy k výzvě, natož aby byla povinna se s ním seznámit, řídit se jím či využívat dotaci v souladu s tímto nezávazným výkladem. I přesto krajský soud uvedl, že stěžovatelka měla být prostřednictvím daného dokumentu obeznámena s tím, že jiné členy výzkumného týmu sice lze zahrnout do projektu, ale jejich mzda nemůže být hrazena z finančních prostředků projektu. Takový závěr nekoresponduje s nezávazností, informativní povahou a obecným charakterem tohoto dokumentu.

[8] Krajský soud měl rozhodnutí správních orgánů zrušit také pro závažné procesní vady. Správní orgány v rámci zjišťování skutkového stavu nezajistily stanovisko ministerstva ke schválení nepodstatné změny, nevypořádaly řádně námitky stěžovatelky a zjevně posuzovaly věc podle nerelevantního ustanovení a neuvedly konkrétní právní normu, ze které dovozují své závěry o údajné nezpůsobilosti výdajů. Přestože krajský soud těmito žalobními námitkám nevyhověl, ani sám neobjasnil, z jakého ustanovení příručky má údajná nezpůsobilost sporných výdajů vyplývat a z jakého důvodu se stěžovatelka měla řídit nezávaznými dokumenty či výklady a ty upřednostnit před závaznými dotačními podmínkami a konkrétními ujištěními ministerstva. Krajský soud se ani dostatečně nevypořádal s žalobní argumentací poukazující na schválení nepodstatné změny ministerstvem, což činí napadený rozsudek nepřezkoumatelným.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Plně se ztotožňuje se závěry krajského soudu. V posuzované věci se nemohlo jednat o nepodstatnou změnu projektu za situace, kdy použití dotačních prostředků na výdaje asistentů postdoktorandů bylo v rozporu s rozhodnutím o udělení dotace. Podmínky rozhodnutí totiž v návaznosti na příručku a výzvu ministerstva předpokládaly, že způsobilými výdaji jsou výlučně výdaje na mzdy postdoktorandů a jejich mentorů. Krajský soud dospěl ke správnému závěru, že jiný způsob vynakládání dotačních prostředků nemůže být nepodstatnou změnou projektu. E-mailová komunikace stěžovatelky se zaměstnankyní ministerstva nebyla procesně předepsaným postupem, který by mohl vést ke změně rozhodnutí o poskytnutí dotace. Takovým postupem je vydání

dodatku. Žalovaný souhlasí s krajským soudem, že nebylo třeba ke zjištění skutkového stavu opatřit vyjádření ministerstva, neboť bylo prokázáno, že nevydalo žádný dodatek měnící rozhodnutí o poskytnutí dotace. Stěžovatelce ani nemohlo na základě e-mailové komunikace vzniknout legitimní očekávání, pokud nedodržela postup pro změnu rozhodnutí (nepodala písemnou žádost, ačkoliv v jiných případech tak učinila). Činnost asistentů ani nebyla nezbytná pro realizaci cíle projektu, neboť, jak stěžovatelka sama uvedla, asistenti jen poskytovali potřebnou podporu, aby byl cíl projektu naplněn snáze a efektivněji. Krajský soud se žalobní argumentací zabýval přezkoumatelným a logicky uceleným způsobem včetně argumentace týkající se legitimního očekávání. Závazností výzvy ministerstva se žalovaný zabýval již ve svém rozhodnutí. Výzvou jsou vymezeny základní podmínky, které žadatel musí naplnit, aby jeho žádosti mohlo být vyhověno rozhodnutím ve smyslu § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel. V této věci výzva stanovila, že lze z dotace financovat jen mzdy postdoktorandů a mentorů. Je proto zřejmé, že pokud by stěžovatelka již v žádosti uvedla, že bude z dotace financovat mj. i náklady na asistenty, nemohla by její žádost být úspěšná.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Zabýval se také tím, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by byl povinen přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Stěžovatelka uplatnila kasační námitky, které lze podřadit pod důvody kasační stížnosti vymezené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Jádrem kasační stížnosti tvoří argumentace, dle které zavedení pozic asistentů postdoktorandů bylo nepodstatnou změnou projektu a nikoli podstatnou změnou, jak uzavřel krajský soud. Proto ji nebylo třeba schvalovat formou dodatku měnícího rozhodnutí o poskytnutí dotace, ale postačovalo, pokud ji ministerstvo odsouhlasilo e-mailem. Stěžovatelka současně namítá nedostatečné zjištění skutkového stavu a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pramenící z nedostatečného vypořádání žalobních námitek.

[13] Nejvyšší správní soud úvodem předesílá, že takřka identickými námitkami se již zabýval v rozsudku ze dne 6. 3. 2020, čj. 5 Afs 11/2019-33, který se týkal stejných účastníků a obdobné dotace (v dané věci bylo sporné využití dotace na asistenty postdoktorandů a osoby organizující workshop). V nyní posuzované věci neshledal důvod se odchýlovat od závěrů, které v daném rozsudku učinil. Jakkoliv není odůvodnění napadených rozsudků formulováno shodně, jádro argumentace je v relevantních částech obdobné.

[14] I v nyní projednávané věci z žalobou napadeného rozhodnutí především plyne, že správní orgány při hodnocení toho, jde-li při úhradě nákladů na mzdy asistentů o nezpůsobilé výdaje, vycházely z rozhodnutí o poskytnutí dotace, příručky a výzvy ministerstva. Na tytéž dokumenty odkazoval ve své argumentaci rovněž krajský soud.

pokračování

[15] V této souvislosti Nejvyšší správní soud i zde musí setrvat na tom, že nebyla především vyjasněna již prvotní otázka, a to, zda se jednalo o změnu podstatnou, či nepodstatnou, a tedy, zda bylo k jejímu provedení třeba rozhodnutí, resp. forma dodatku, či obстоjí způsob, jakým postupovala stěžovatelka (e-mailová komunikace). Jednalo-li by se přitom o změnu nepodstatnou, je třeba ji (tyto nově schválené parametry projektu) promítnout rovněž do hodnocení plnění podmínek projektu, z hlediska závěrů o jejich porušení, či neporušení, a to v kontextu cíle daného projektu. Jinými slovy, je třeba postavit najisto, zda stěžovatelka nerespektovala rozhodnutí poskytovatele dotace, čímž došlo k porušení zákona. Byť z listin, které měl jak žalovaný tak i krajský soud k dispozici (tj. vzájemné e-mailové komunikace stěžovatelky a ministerstva), se podává, že poskytovatelem byla změna hodnocena jako nepodstatná, správcem daně, potažmo krajským soudem, byla tato změna hodnocena jako podstatná.

[16] Ve správním spise, a rovněž tak v soudním spise, se nachází shora již opakovaně připomínaná příručka, kterou sice krajský soud v odůvodnění několikrát zmiňuje a odkazuje na ni, nicméně s jejím obsahem se ve vztahu k tvrzením stěžovatelky v žalobě odpovídajícím způsobem nevypořádal. Samotná příručka totiž výslovně uvádí v kapitole 3.1. Změny projektu a doplnění projektu, že *návrhy podstatných změn projektu musí být schváleny všemi partnery projektu, kterých se dotýkají, a to v písemné formě s podpisem statutárního zástupce nebo statutárního orgánu organizace partnera/partnerů*. V kapitole 3.1.1. se dále uvádí, že *nepodstatné změny projektu může příjemce dotace upravit nebo pozměnit bez předchozího souhlasu poskytovatele podpory, ale pouze za předpokladu, že taková změna neovlivní dosažení cílu projektu... příjemce je nicméně i v případě těchto nepodstatných změn povinen o takové změně písemně informovat v nejbližší monitorovací zprávě poskytovatele podpory; pokud u konkrétní nepodstatné změny není požadován termín kratší; v těchto případech je možné využít k zaslání informace písemnou formou nebo formou e-mailu* (srov. dále kapitolu 5.5.1 Nepodstatné změny rozpočtu). V bodě 5.5.1.4 - Osobní výdaje se výslovně uvádí: „*V rámci nepodstatných změn je možno provést pouze následující nepodstatné změny na základě přesunu prostředků mezi jednotlivými položkami této kapitoly nebo přesunem prostředků z jiných kapitol splňujícím podmínku v bodě 5.5.1.2: „příjemce může bez předchozího souhlasu poskytovatele podpory přesouvat prostředky mezi jednotlivými kapitolami do výše 15% objemu způsobilých výdajů kapitoly (dle platného rozpočtu), ze které jsou finanční prostředky převáděny; 5.5.1.3: příjemce může přesunem prostředků uvnitř kapitoly nebo přesunem prostředků v rámci nepodstatných změn zrušit stávající položku rozpočtu nebo vytvořit novou položku rozpočtu; zrušení či vytvoření položky je možné provést pouze za podmínky, že neznamená začátek nové klíčové aktivity nebo ukončení či zrušení stávající klíčové aktivity“*.

[17] Žalovaný i krajský soud vyšli primárně z toho, že rozhodnutí o poskytnutí dotace počítalo jen s pozicemi postdoktorandů a mentorů, a proto se výdaje na mzdy asistentů míjejí s účelem dotace. Účelem projektu ani nebylo ulehčení práce postdoktorandů. Nejvyšší správní soud nicméně ve výše již uvedeném rozsudku sp. zn. 5 Afs 11/2019 dospěl k závěru, že takové odůvodnění není dostatečné z hlediska posouzení, zda se jednalo o podstatnou změnu vyžadující schválení formou dodatku k rozhodnutí, resp. proč postup stěžovatelky nevyhovuje charakteru nepodstatné změny. Krajský soud setrval na závěru žalovaného, který však ne zcela koresponduje s obsahem shora již zmíněných listin (přičemž není dostatečně vysvětleno, proč sdílí stran povahy změny jiný názor

než samotný poskytovatel), že provedení takové změny vyžadovalo formalizované rozhodnutí tak, jako tomu bylo u dalších deseti změnových rozhodnutí k rozhodnutí původnímu. Žalovaný ani krajský soud přitom ani nezmínili, jakých změn se týkaly jimi uváděné dodatky, přičemž týkaly-li by se podstatných změn, bylo jejich vydání nepochybně na místě.

[18] Nejvyšší správní soud považuje i v nynější věci za podstatné připomenout, že správce daně je orgánem, který spravuje odvody za porušení rozpočtové kázně, a tedy i zjišťuje skutečnosti rozhodné pro vyměření odvodu. Poskytovatel dotace není tím, kdo závazně určuje, zda byly finanční prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu čerpány oprávněně. Jistě je oprávněn posuzovat splnění cíle projektu, ostatně mnohdy se jedná o otázku ryze odbornou. Tyto jeho závěry ovšem nejsou pro správce daně závazné (viz rozsudek NSS ze dne 10. 5. 2017, čj. 2 Afs 334/2016 - 42). Pro závěr o porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech, resp. neoprávněném použití peněžních prostředků příslušného rozpočtu, nepostačovalo proto bez dalšího sdělení poskytovatele v podnětu k provedení kontroly. I v nynější věci proto platí závěr již vyslovený Nejvyšším správním soudem, podle něhož již jen z důvodu odlišné kvalifikace provedené změny bylo třeba, aby správce daně provedl řádné dokazování a skutkový stav věci postavil najisto; teprve z něj poté mohl usuzovat, zda sporné výdaje byly či nebyly způsobilé; samotná skutečnost, že je jako nezpůsobilé označil poskytovatel, správce daně nezavazovala. Se závěrem krajského soudu, že stanovisko poskytovatele plyne z podnětu (hlášení nesrovnalostí), a proto nebylo třeba v tomto směru dále zjišťovat skutkový stav, se Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[19] Bylo především na správci daně, aby jednak vyjasnil povahu provedené změny, a rovněž aby jednotlivé výdaje vyhodnotil z hlediska podmínek stanovených zejm. v bodech 5.3 příručky, kde jsou způsobilé výdaje definovány. Měl se tedy zabývat tím, zda výdaje na asistenty postdoktorandů naplňují podmínku účelu, jakož i ostatní podmínky způsobilosti výdajů stanovené příručkou, tzn., zda spadají pod definici způsobilých výdajů, a to z hlediska jejich charakteru, účelu, prokazatelnosti, data uskutečnění, souvislosti s realizací projektu, apod. Lze tak uzavřít, že poskytovatel sice způsobilé výdaje definoval, nicméně o tom, zda byly stěžovatelkou podmínky pro jejich uplatnění splněny, rozhoduje, jak bylo předesláno již výše, správce daně. Žalovaný, potažmo krajský soud uvádí, že nezpůsobilý je každý výdaj, který je vynaložen jiným způsobem, než jak je v rozhodnutí, resp. v příručce předpokládáno. Z rozhodnutí žalovaného však nevyplývá, že by vynaložené výdaje dle příručky, jejíž závaznosti se na několika místech opakovaně dovolává, nad rámec výše již uvedeného jakkoli hodnotil.

[20] Žalovaný netvrdil, že by nebylo dosaženo cíle projektu, to ostatně netvrdil ani poskytovatel; žalovaný přitom bez dalšího učinil závěr o nezpůsobilosti výdajů v kontextu s nepřipustným provedením změny a v důsledku toho o nesplnění konkrétních podmínek uvedených v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Krajský soud postup žalovaného aproboval s tím, že z auditu Ministerstva financí i podnětu poskytovatele plyne, že hodnocení způsobilosti daných výdajů vycházelo právě z rozhodnutí a výzvy ministerstva a správní orgány rozhodující o vrácení části dotace za porušení rozhodnutí

pokračování

vycházely z toho, že změna projektu ve smyslu možnosti hradit výdaje na asistenty postdoktorandů nebyla předepsaným způsobem formou rozhodnutí schválena.

[21] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že uložení odvodu nemůže být postaveno na ryze formalistickém přístupu a že je třeba zabývat se skutečným stavem věcí a účelem poskytnutých veřejných prostředků (viz např. rozsudky NSS ze dne 25. 6. 2008, čj. 9 Afs 1/2008-45, ze dne 16. 7. 2008, čj. 9 Afs 202/2007 - 68; ze dne 28. 10. 2015, čj. 6 Afs 138/2015-28).

[22] Ani v nyní projednávané věci zásadně nelze souhlasit se závěrem krajského soudu, že podklady pro vydání rozhodnutí byly zajištěny v rozsahu, aby umožňovaly spolehlivé rozhodnutí o tom, že došlo v projednávané věci k porušení rozpočtové kázně. Na rozdíl od krajského soudu se Nejvyšší správní soud nedomnívá, že správní orgány dostatečně zjistily skutkový stav ohledně stanoviska poskytovatele dotace. Provedení důkazu vyjádřením poskytovatele ve vztahu ke schválení změny projektu bylo naopak dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu nanejvýš třeba. Není na libovůli správce daně, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží. Není sice povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů neznamená, že by bylo rozhodujícímu orgánu dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 11. 2009, čj. 5 As 29/2009 - 48).

[23] Nejvyšší správní soud konstatuje, že lze přisvědčit stěžovateli v tom, že postupem poskytovatele mohlo být založeno legitimní očekávání, že náklady na asistenty postdoktorandů jsou náklady způsobilými v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace a příručkou. Zásady legitimního očekávání se zcela jistě nemůže dovolávat příjemce dotace, který se při nakládání s veřejnými prostředky dopustil zjevného porušení platné právní úpravy. Zákon o rozpočtových pravidlech v § 44 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 3 písm. e) definuje neoprávněné použití peněžních prostředků zcela jasně. Porušení povinnosti totiž váže nejen na porušení povinnosti stanovené právním předpisem nebo rozhodnutím, případně dohodou o poskytnutí těchto prostředků, ale též na porušení podmínek, za kterých byly příslušné peněžní prostředky poskytnuty. Žalovaný dovozuje nezpůsobilost výdajů odkazem na výzvu, nicméně Nejvyšší správní soud již v obdobné situaci dovedl, že z výzvy ministerstva nezpůsobilost výdajů nevyplývá a dokument Dotazy k výzvě pro ni není závazný. Žalovaný v řízení neprokázal, které podmínky přidělení dotace a jakým způsobem stěžovatelka porušila, tedy neprokázal naplnění zákonných podmínek pro předepsání odvodu za porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel.

[24] Nejvyšší správní soud konstatuje, že se žalovaný v rámci zjišťování skutkového stavu nejenže nevypořádal s povahou změny a z toho vyplývajícími důsledky, nezjišťoval stanovisko poskytovatele ke schválení nepodstatné změny, ale ani řádně nevypořádal námitky stěžovatelky. Byť se krajský soud pokusil některé nedostatky rozhodnutí žalovaného napravit a odůvodnění za žalovaného doplnit, podstatné je, že rozhodnutí

žalovaného aproboval, ač bylo založeno na skutkových vadách. I v nyní posuzované věci tedy v podstatné míře platí závěry uvedené ve výše citovaném rozsudku čj. 5 Afs 11/2019-33, zpochybňující skutková zjištění, přičemž tyto vady nemohl krajský soud napravit a rozhodnutí žalovaného měl zrušit [zejména se jednalo o nedostatečná skutková zjištění při odůvodnění závěru, proč postup stěžovatele nevyhovuje charakteru nepodstatné změny, resp. proč sporné výdaje byly (ne)způsobilé, nezdůvodnění závěru, dle kterého se měla stěžovatelka řídit nezávaznými dokumenty či výklady a tyto upřednostnit před oficiálními postupy definovanými v závazných dotačních podmínkách a před konkrétními ujištěními a schváleními postupu stěžovatelky poskytovatelem dotace]. Ačkoliv krajský soud naznačil, že k určitému pochybení na straně poskytovatele mohlo dojít, nevypořádal se s tím, že takové pochybení nelze klást k tíži stěžovatelky (srov. např. stěžovatelkou uváděný rozsudek NSS ve věci sp. zn. 2 Afs 42/2011, nebo rozsudek ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012 - 38).

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek krajského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Jelikož již v řízení před krajským soudem byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.), tj. nedostatečná přezkoumatelnost závěrů žalobou napadeného rozhodnutí a nedostatečné zjištění skutkového stavu, Nejvyšší správní soud zrušil i rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení (§ 78 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[26] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí rozhodnout o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. má úspěšná stěžovatelka právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Náklady v jejím případě tvoří odměna a hotové výdaje jejího zástupce, přičemž výše odměny za jeden úkon právní služby činí 3 100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. Nejvyšší správní soud přiznal stěžovatelce jako náhradu částku 12 400 Kč za čtyři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení před krajským soudem (§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu] a třech podáních ve věci samé – žaloba, replika k vyjádření žalovaného v řízení před krajským soudem a kasační stížnost (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. K odměně za čtyři úkony právní služby soud připočetl paušální náhradu hotových výdajů zástupce stěžovatele ve výši 300 Kč za jeden úkon, tj. celkem částku 1 200 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Stěžovatelka soudu doložila, že je její zástupce plátcem DPH, a proto se náklady zvyšují o částku 2 856 Kč. Celkem tedy náleží na odměně a náhradě hotových výdajů spojených se zastoupením stěžovatelce částka 16 456 Kč. Další náklady stěžovatelky tvoří zaplacené soudní poplatky, a to 3 000 Kč za žalobu a 5 000 Kč za kasační stížnost. Celkem tedy stěžovatelce náleží náhrada nákladů řízení před správními soudy ve výši 24 456 Kč.

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 12. října 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu